Policy Research Initiative
Projet de recherche sur les politiques

A Life-Course Approach to Social Policy Analysis

A Proposed Framework

Discussion Paper

August 2004

PRI Project

Population Aging and Life-Course Flexibility

Canada

105-02302/

A Life-Course Approach to Social Policy Analysis

A Proposed Framework

August 2004

This draft paper is based on work performed in the context of three interdepartmental policy research projects being carried out by the Policy Research Initiative (PRI): New Approaches to Poverty and Exclusion, Population Aging and Life-Course Flexibility, and Social Capital as a Policy Tool. The proposals outlined in this paper flow from the work of the PRI staff and of the many departments actively contributing to these projects.

The present draft was, for the most part, prepared by Peter Hicks who, at the time, was a senior project director at the PRI. It is an expansion of the "Olivia" story first developed and presented by PRI research officer, Stéphanie Gaudet, at the March PRI-SSHRC Policy Research Roundtable on Population Aging and Life-Course Flexibility.

This is work in progress and we hope to improve on it, with the collaboration of all our departmental partners, as the PRI projects evolve. We welcome comments and suggestions.

Jean-Pierre Voyer
Executive Director
Policy Research Initiative

Table of Contents

1. Introduction 5

2. The Descriptive Framework 6

3. Using the Framework to Describe Policies 25

4. Implications for Policy Analysis 30

5. Implementation 38

1. Introduction

No explicit theory or framework consistently describes the goals of social policy or how social policies actually work. By a framework, we mean a consistent way of describing individuals in their relationship to society and its institutions, including how policies affect those relationships, and individual and social outcomes.

The life-course approach provides a proper foundation to build upon. It focuses on the trajectories of individuals through life and on how key life events and transitions affect these trajectories. The framework proposed in this paper describes:

- the participation (and non-participation) of individuals in the institutions of society over their lives; and
- the interchanges of resources between the individual and those institutions. The institutions of society include market, family, community organizations, and government programs. Resources include stocks and flows of money, time, services, information, and skills.

At a minimum, the proposed framework is intended to help provide a way of conceptualizing the relationships between individuals and society that is consistent with emerging thinking about social policy. However, it could potentially lead to measurement and be used as a practical policy tool. Once measurement considerations are attached to the framework, it could signal the real beginning of an evidence-driven social policy.

The proposed framework is described in Section 2. It is built on the story of one person's life, Olivia. Olivia is a fictional person, but her experiences are typical of many Canadians. Section 3 discusses how the framework can be used to describe policies. The framework provides a way of linking the inputs and processes of policy to the outputs and ultimate outcomes of policy. It also helps describe the mandates of the key actors in the social policy system. Section 4 discusses some implications of the framework for policy analysis. The framework can influence the choice of broad strategic approaches regarding the pace and incrementality of policy change. It can be used to examine likely future policy pressures and opportunities, and can also help us think about policy architecture – the evolution of who should be doing what and the relationships among the many players involved in social issues. It can also influence policy design and delivery, and the construction of measures of effectiveness. Section 5 turns briefly to some practical issues of implementation.

2. The Descriptive Framework

Our reading of current policy literature suggests there is emerging agreement on the need to focus on individuals as the unit of analysis in social policy. There is much recent emphasis on longitudinal data that track people over time and on analysis at the micro level, that is, at the level of individuals as opposed to predetermined groups of people. There is also a clear wish to examine the roles of people in relation to a range of different social institutions to supplement the present heavy emphasis on market relations and existing information on income and economic activities with information describing the use of other types of resources and participation in non-market activities, such as caregiving. There has been considerable interest in supplementing flow data with data on the stocks of assets including wealth, housing, and human and social capital.

These emerging themes and needs are tightly interconnected and can provide a consistent framework for describing the relationship between individuals and institutions. The remainder of this section sets out the main features of such a descriptive framework.

2.1 Two-way flows of resources

Figure 1 illustrates the two-way flows of resources between an individual and the main institutions of society, one of the key elements of the descriptive framework.

A hypothetical individual, Olivia, is used to emphasize a crucial point: meaningful analysis must be rooted in information about individual Canadians, not predetermined groups of Canadians.

In terms of social institutions, Figure 1 is a variant of the categorization of society's main institutions typically found in the policy literature, namely family, community, market, and state. The variant is that we have broken the state into government per se and arm's length bodies of the state, such as schools and hospitals.

Who is Olivia?

Olivia is a baby boomer, born in Canada in 1955. She grew up in a loving, supporting family. Her father worked for a large department store and her mother stayed at home, looking after the family. She had a happy life as a child. Her life story unfolds in figures 3 to 6. Today, Olivia would be 49 years old, but as she is an example created to illustrate the framework, we are able to show how her complete life unfolds, with her early adult years marked by turmoil and her later years more secure and pleasant.

Building a general framework from Olivia's life course

Most people share similar experiences over life: the loving care of family at a young age, attending schools and holding jobs – even though there is much difference in the duration of schooling and type of job. Many face similar challenges in making transitions from school to work, from being a member of the parental family to having a family of one's own, and in moving from work to retirement. People hold many of the same values and have similar expectations. For example, when people become sick, they expect to receive similar kinds of care. Equal treatment before the law is also expected. That commonality is the basis of our national identity, our experience of common citizenship.

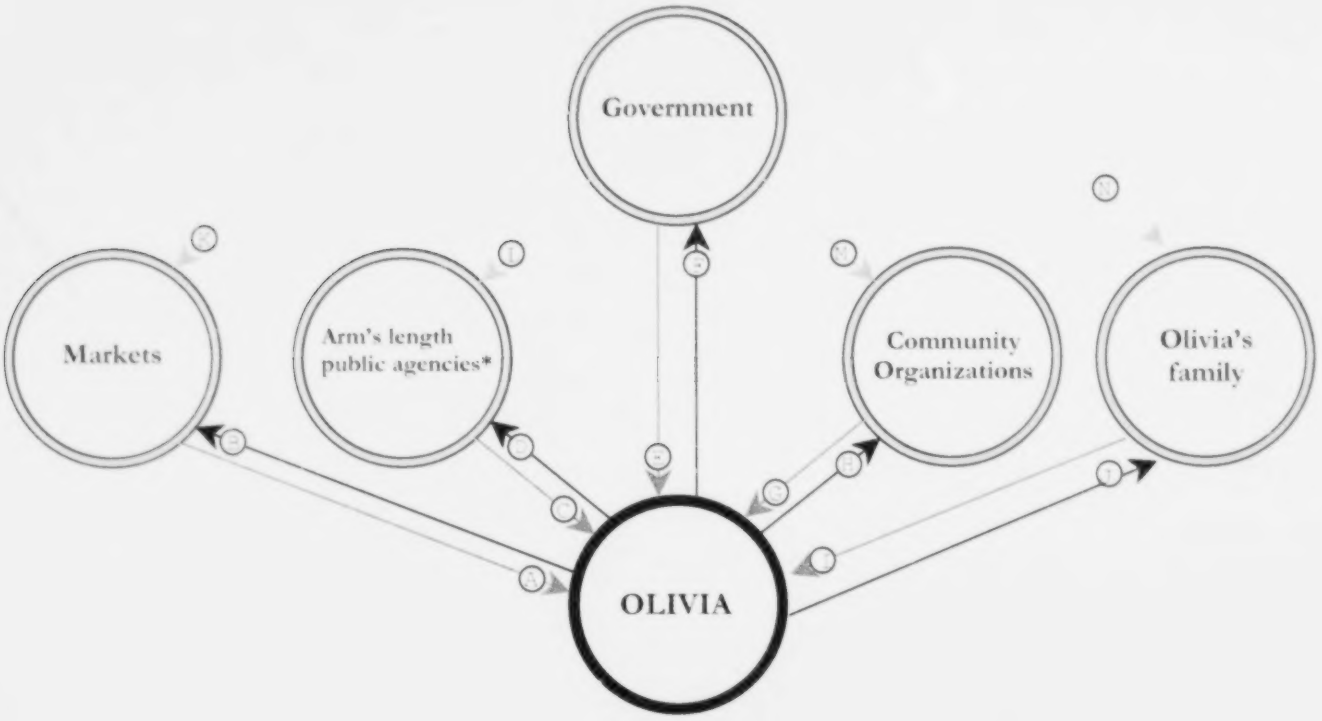
There are of course important differences among people. Everyone does not experience exactly the same transitions in life, or in the same sequence or at the same ages. The various transitions in family life do not always occur at the same time as do the transitions in the worlds of work or learning, or caregiving and care receiving.

Olivia, therefore, is not meant to be a composite or average person. Traditional statistical techniques require us to think in terms of averages and groups. We look at data by gender – or age group, or ethnicity or income status – and base policy analysis on averages within these groups. This may give a false view of society. Everything in our analysis points to a world that is highly heterogeneous within the standard groups used for analysis, even though many underlying patterns are similar. That heterogeneity increases by an order of magnitude when we look not only at people at a point in time, but also at their complex passage through social institutions over the course of their lives.

Olivia is therefore a reminder that our analysis should, wherever possible, be based on information about the life courses of all 30 million Canadians (or, as discussed later, of "synthetic" Canadians to avoid intruding on privacy). Practical ways of doing this are becoming increasingly feasible using newer databases and analytic techniques.

The proposed framework developed here is sufficiently general to describe everyone, not only Olivia. It can describe the lives of recent immigrants, of people with disabilities, those who live alone, the homeless, and people who have stable jobs and families over life. It might be useful, as the framework develops, to build stories of the lives of people in these categories, who share quite different experiences from Olivia and compare their life experiences using the framework. For purposes of this paper, Olivia is a good example. Her life illustrates many of the issues facing social policy today.

Figure 1 - The flow of resources between Olivia and the main institutions of society
(The agents or pillars of the welfare state)



Examples of the linkages shown on the chart

Mutual obligations: the resources she receives and provides

A. The market provided Olivia with goods and services.
B. Olivia provided labour.
C. Public institutions provided Olivia with hospital care, institutional care, and education.
D. Olivia volunteered for school trips and paid a portion of the institutional care she received at the end of her life.
E. Governments provided Olivia with employment insurance, social assistance, active labour market programming, pensions, and child tax credits.
F. Olivia paid taxes.
G. Community organizations provided counselling and child care when Olivia was a single mother without work.
H. Olivia raised funds for the cancer society for many years.
I. Her parents took care of her as a child and provided lodging when she returned home as a single mother. Income was pooled in her adult household and, being paid less than her husband, received a notional transfer from him during their life together.
J. She took care of her own children and her mother, when her mother became frail. As part of income pooling in families, she transferred money earlier in life to her then partner who was a student.

Government finance and regulation

K. Governments regulate minimum wages and working conditions.
L. Governments fund, mandate, and regulate schools, etc.
M. Governments fund community organizations through tax breaks and, often, direct funding.
N. Governments regulate family relations through marriage and family law.

* Arm's length public agencies refers to schools, hospitals, etc. that are at arm's length (to varying degrees) from government, but are mandated and funded by government.

To elaborate on the social institutions shown in Figure 1, the introduction of arm's length bodies of state provides a significantly richer picture than does the familiar "market, family, community, and state" quartet. In particular, it allows us to see more clearly the central role of governments in terms of direct links to individuals, but also in their role as regulators of the other institutions, including schools, hospitals, workplaces, and certain aspects of family life.

The social institutions are shown in simplified form in Figure 1. Finer distinctions are needed in actual analysis. These can easily be handled by the way in which the social institutions (and networks and programs) are coded and classified.

- In particular, for most policy applications, it will be essential to break out "government" into the many separate programs of government (employment insurance, taxation, etc.) and the type of government delivering those programs (federal, provincial, etc.).
- As well, it will be important to have raw data that allow regrouping of institutions for specific applications. For example, in policy discussions about the role of the social economy, it will be important to regroup those market, community, and arm's length public agencies that share similar social goals.

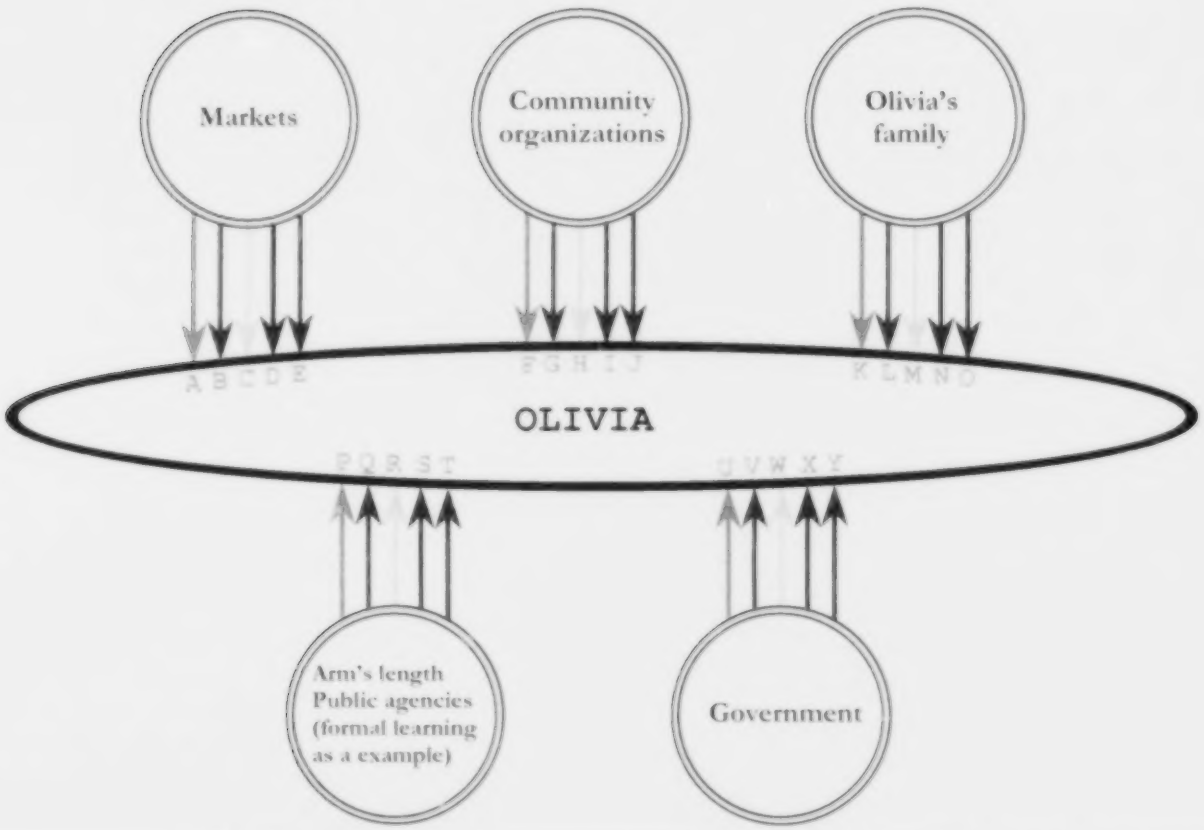
2.2 Taking account of multiple resources

Figure 1 shows only a single flow of resources between individuals and institutions. In reality, there are a number of key resources. A full descriptive framework must cover all of these, as shown by the flows in Figure 2:

- money for current consumption and to build financial assets;
- skills, knowledge, etc., for immediate use and to build human capital;
- social capital (networks) that provide the contacts and relations to access other resources or for support;
- goods, housing, services, and caregiving for current consumption (and, in some cases, to build up stocks such as housing); and
- information to support individual decision making.

For simplicity, Figure 2 shows only the resources that flow toward Olivia. However, it is equally important that the framework recognize that Olivia contributes a similar range of resources to the various institutions of society. A later diagram illustrates this. Also Figure 2 does not show the flows of multiple resources among the various institutions. Some of these, such as information flows, have not been given much attention in the policy literature and should be part of the overall framework.

Figure 2 - The kinds of resources provided



→	Money for current consumption and to build financial assets
→	Skills, knowledge, etc., for immediate use and to build human capital
	Social capital – networks of social relations for support and access to resources
→	Goods, services, and caregiving for current consumption and to build up physical capital
→	Information to support individual decision-making

Examples of resources provided to individuals, such as Olivia

MARKET

- **A** Earnings, private pensions
- **B** On-the-job experience, training
- **C** Colleagues, professional contacts, supervisors
- **D** Goods, services, housing, most caregiving
- **E** Media, marketing

COMMUNITY ORGANIZATIONS

- **F** Vouchers, etc (but not common)
- **G** Counselling, training, day care, volunteering skills
- **H** Group sessions, referrals
- **I** Shelters, meals-on-wheels, recreation, culture
- **J** Information on prevention, promotion, lobbying

FAMILY

- **K** Pooling of household income
- **L** Early childhood development at home
- **M** Bonding social capital among family, neighbours
- **N** Shared food, accommodation, vacations, etc.
- **O** Shared information inside family

FORMAL LEARNING

- **P** (Not common)
- **Q** Initial schooling and adult learning
- **R** Learning to socialize, school friends, teachers
- **S** Free milk for school lunches (but not common)
- **T** Research, libraries

GOVERNMENT

- **U** Public pensions, EI, social assistance, tax credits
- **V** Active labour market programming
- **W** Counselling, referrals (but not often explicit)
- **X** Subsidized housing
- **Y** Statistics, analysis, social marketing, web sites, etc.

Figure 2 emphasizes the key point that people can receive multiple resources from multiple sources. This is a reminder that money and education are not the only resources available and government is not the only provider.

Information flows, for example, are powerful instruments of policy that are often overlooked even though they play a large role in actual programming. And, in all the areas of social policy research examined, social capital is beginning to be seen as a resource that is of potential importance to policy making.

Having access to multiple resources from multiple sources is a way of managing risk. If one resource is missing, another may compensate – either the same resources from a different institution or a different resource entirely. If many different resources are absent, the results may be catastrophic.

The PRI's work on poverty and exclusion, for example, supports the view that a person begins life with an initial endowment of resources, relationships, and welfare entitlements, or collectively provided goods and services, which are added to or subtracted from over time. As setbacks are encountered, such as poverty or marital break-up or disability, the number and quality of "buffers" possessed temper a person's coping ability.

These buffers consist of physical and financial assets, the human capital embodied in education, skills, and health, and social capital represented by networks within the family and community. Moreover, these assets and resources may be enhanced by state assistance, which may vary within any given country.

Throughout life, the buffers change; for some, they become enhanced, while for others they diminish, offering less and less protection against each episode of misfortune. When resources dwindle to the level where they no longer act as effective buffers, social exclusion sets in.

2.3 Participation in institutions of society

This concept of resources as buffers throughout the life course implies that the framework is built around life-course concepts, the key concept being that people pass through various transitions and stages in life. For example, living alone is one stage (or state, as it is often called) and living as a couple is another. The transition between the two involves marriage or some other form of union. Moving from the state of being employed to the state of being unemployed can result in a difficult transition, such as being laid off work. Or it can be an easy adjustment, for example, if one quickly finds a better job. Key transitions for many include moving from secondary to post-secondary school, or having children, or retiring.

The analysis supporting policy has traditionally looked at states or stages – static snapshots of, for example, how many people were employed or unemployed, or single or married, or in school or out of school. The framework here allows that kind of analysis, but integrates it with a more dynamic analysis of the transitions

and stages of life. It allows for an examination of how what happens at one stage of life can affect subsequent changes. The framework allows policy to focus more clearly on those transitions and the resources that support successful transitions.

Transitions and stages occur in relation to all the institutions illustrated in figures 1 and 2. But these figures were highly static and overly simplistic. Figures 3 to 6 show how these institutional relationships actually play out in the real life of Olivia. They examine Olivia's participation in four of the institutions of society: families and households, arm's length agents of the state (formal learning is used as an example), markets illustrated using labour markets, and the community, with an emphasis on community organizations that provide and fund services.

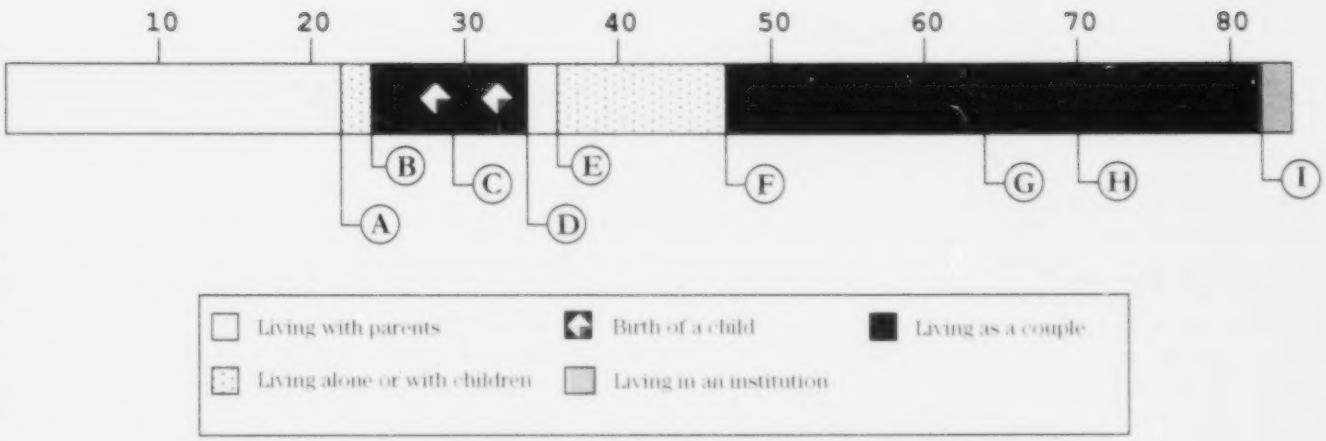
The term "trajectory" describes this passage through selected social institutions. In the framework, these trajectories are analytic tools that are not set in stone. They can and should be modified depending on the policy analysis in question. This is possible because the framework is based on underlying data at the micro, individual level.

- We could have added a diagram showing Olivia's participation in specific government programs (time spent in receipt of employment insurance, etc.). As well, we can capture the financial resources that flow from government by other means, as will be shown later.
- We could have also illustrated the participation in arm's length institutions by separate diagrams for institutions of health and long-term care, or even prisons.
- We could have shown a social economy trajectory (which would consist of participation in a mix of selected community and market institutions) or a cultural trajectory, or an active living trajectory.

And, most important, we can produce similar analysis for groups of people who are important to the policy application at hand, for example, recent immigrant women, or Aboriginal people, or people born in low-income families.

Figure 3 - Olivia's life course

family and household trajectory



A. At age 22, Olivia moved to her own apartment after leaving school.

B. At age 24, she moved into an apartment with her partner. She had two children at ages 28 and 32.

C. At age 29, she and partner move to a larger apartment, nearer to their places of work.

D. At age 34, she splits up with her partner and returns to live with her parents.

E. At age 36, she moves into a low rent apartment by herself with her children.

F. At age 47, she marries and moves into a rented house with her husband and her younger child – who stays with them another five years.

G. At age 64, she and her husband purchase a smaller condominium.

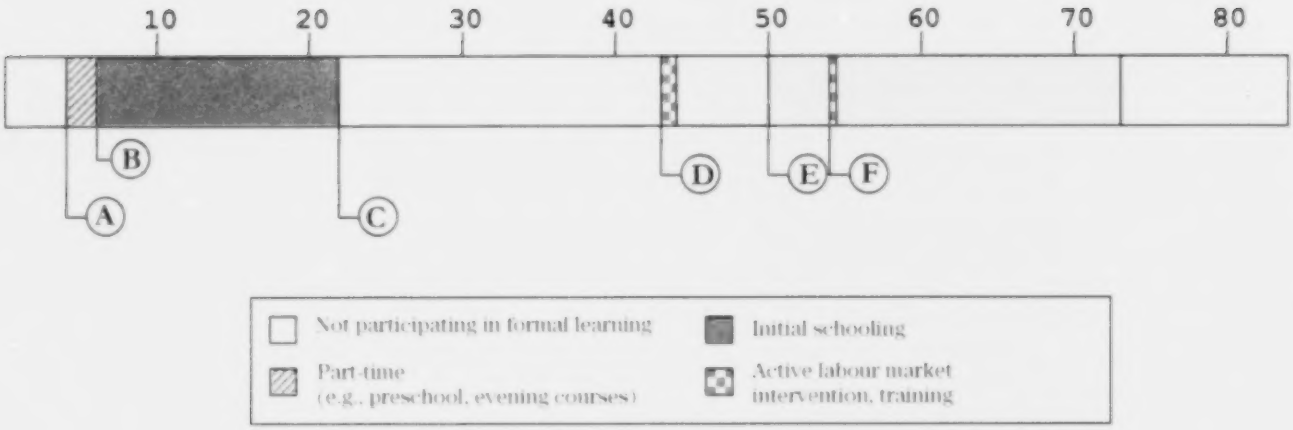
H. At age 70, her husband dies. She stays in the condo by herself.

I. At age 82, Olivia has Alzheimer's disease and lives in an institution for the last two years of her live.

Figure 4 - Olivia's life course

formal learning trajectory

(example of an arm's length institution)



A. At age 4, she starts preschool.

B. At age 6, she starts full-time school.

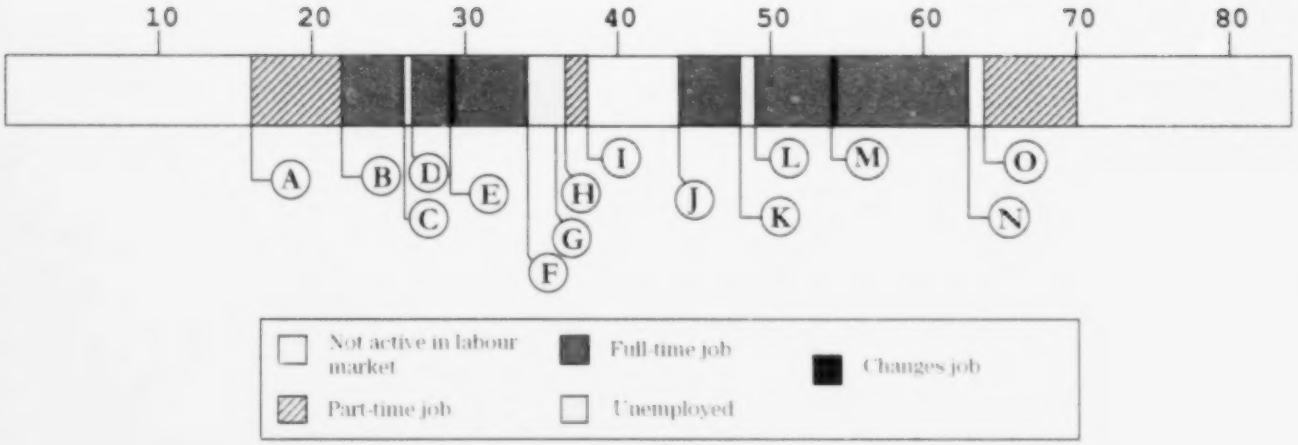
C. At age 22, she graduates from community college.

D. At age 43, Olivia signs up for a one-year active labour market program that provides training, counselling, and work experience to assist the re-entry of single mothers into the labour market.

E. At age 50 she begins attending evening classes (Spanish, pottery, etc.) – which continue intermittently over the next 20 years.

F. At age 54, her employer sends her to full-time company-based training for three months.

Figure 5 - Olivia's life course
paid jobs trajectory



A. At age 16, she works part time during the school year and has summer jobs.

B. At age 22, after graduating, she immediately gets a full-time job.

C. At age 26, she is laid off and starts looking for new employment.

D. After six months of unemployment, she finds a new full-time job.

E. At age 29, she changes jobs and works in a new suburb.

F. At age 34, with family split up, Olivia quits her job to look after her children. She's not active in the labour market.

G. At age 36, she starts looking for suitable work.

H. After six months of searching she finds low-paying part-time work.

I. At age 38, her part-time jobs disappear. She gives up looking for work.

J. At age 44, Olivia finds full-time work as a result of an active labour market program.

K. At age 48, she is again laid off and starts a period of job searching.

L. It took a year to find a new job, but it was a better than the preceding job.

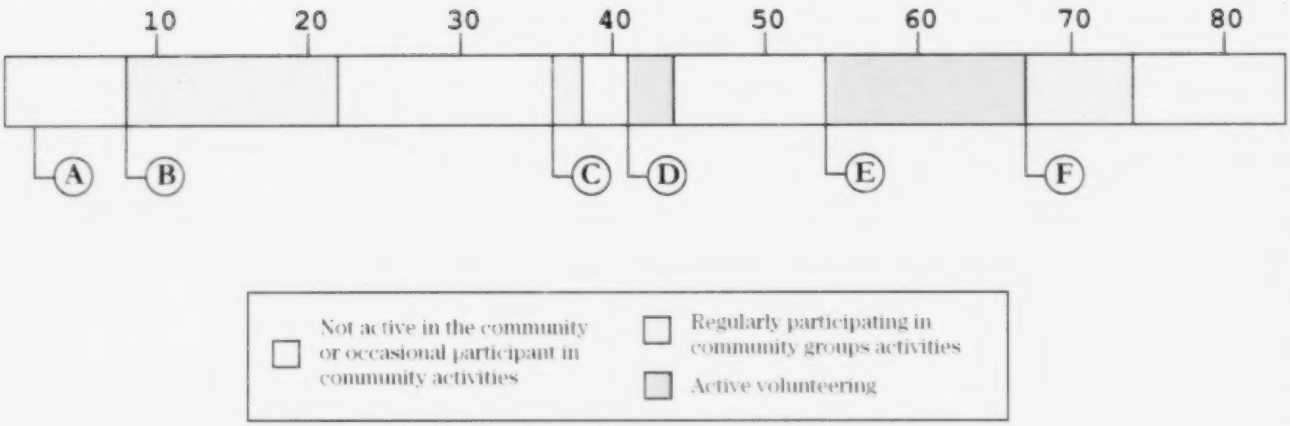
M. At age 54, she changed jobs, but is with the same employer.

N. At age 63, she officially "retires" from paid work.

O. At 64, after a year of "retirement," she takes on a part-time, paid commitment as an organizer for a health-related service organization.

Figure 6 - Olivia's life course

community trajectory



A. At age 2, Olivia is dropped off at her grandmother's, who cares for her while her mother is at work.

B. At age 8, and lasting throughout her school years, she becomes active in the Guides and various other youth clubs and associations.

C. At age 36, with the move to her own apartment, Olivia joins a community support group of single mothers.

D. At age 41, she takes on major voluntary commitment providing informal day care for the children of other single mothers in the community.

E. At age 54, she becomes a volunteer for a health-related service organization – mainly raising funds.

F. At 67, she gives up the full-time volunteering but maintains strong links to the health organization for another five years.

2.4 Linking the flow of resources and the life-course trajectories

Figure 7 shows the selected life trajectories together at the bottom of the chart. The top part shows what Olivia spent and what she received in four specific years. The role of government is shown separately to indicate policy flows, such as student aid, taxation, and employment insurance. A separate savings block shows how Olivia builds up and depletes her financial assets.

To help understand Figure 7, compare Olivia at ages 40 and 60. In terms of financial flows, she goes through a rough period at age 40 – a single mother without work. Her expenditures on goods and services for her own consumption are low and she spends as much on providing for her children as she does for herself. She has no market income and relies on government transfers and, to a lesser extent, on financial gifts from her parents.

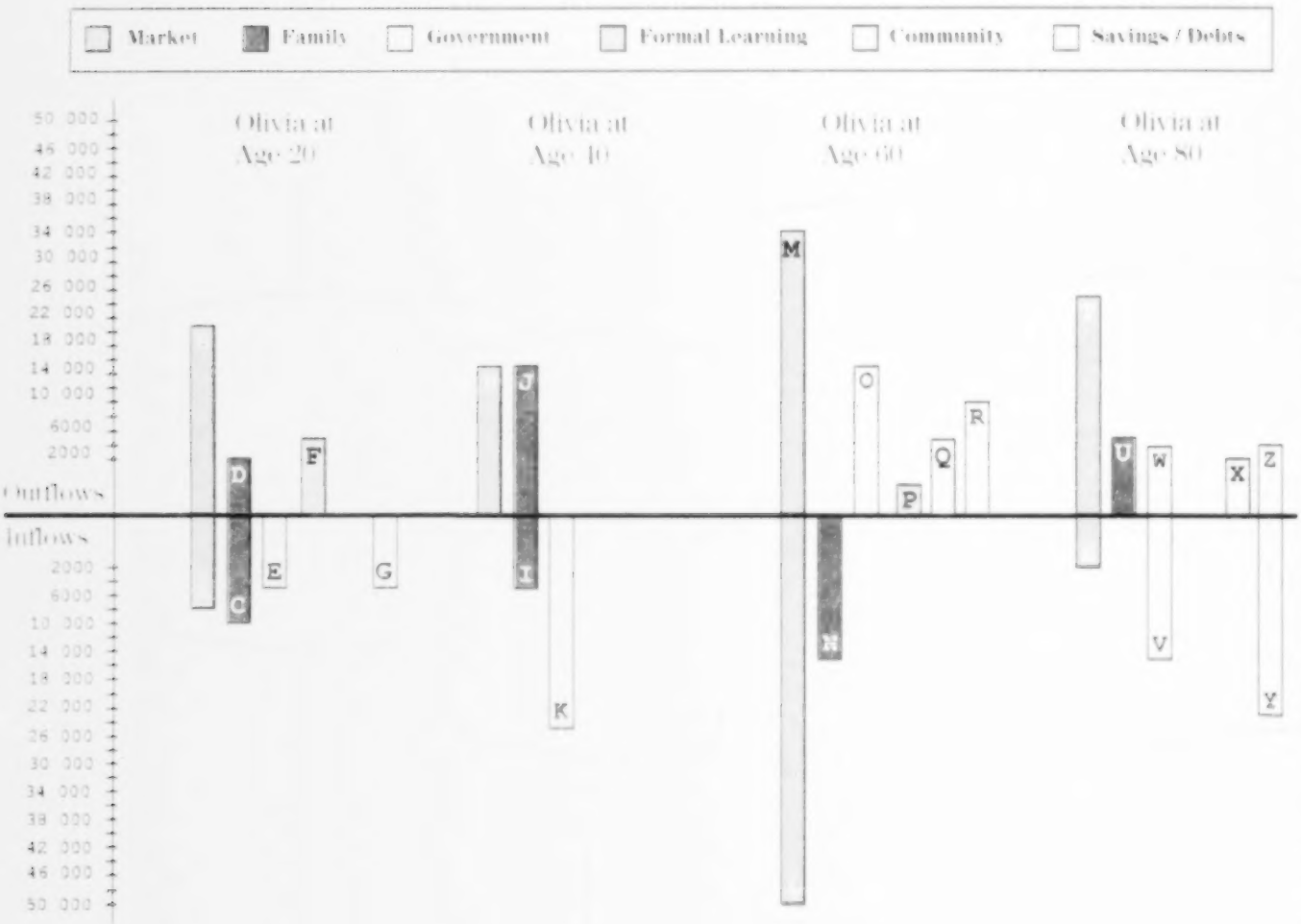
At age 60 things are much better. She has a job with good earnings and her consumption is high. She has married and, reflecting the gender inequality that is still common in Olivia's cohort, her husband earns more than she does. She is therefore the net recipient of income from him as a result of income pooling in the family. She pays taxes instead of receiving financial transfers, makes donations to the community sector, and contributes to pension savings.

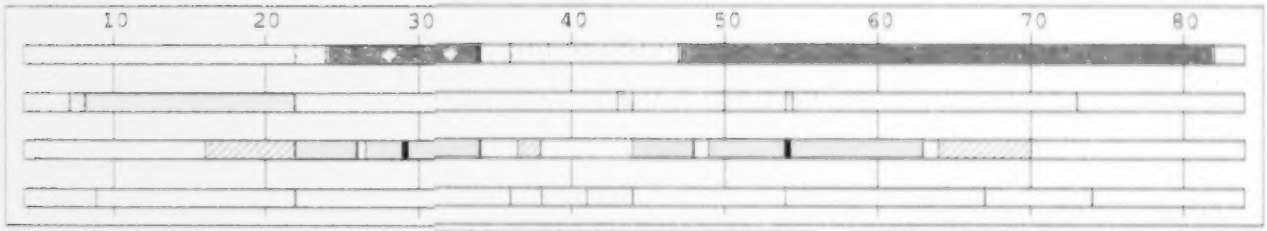
A key message from Figure 7 is the need to take a fine-grained approach to time. Averaging the income flows by large time blocks, such as when Olivia was in the typical school years of under age 25, or in the "working age" years of 25 to 64, or her older "retirement age" years, presents a very distorted picture of her life. By looking at specific life trajectories, it is clear that analysis by "stage of life" or age group is almost meaningless. The critical steps in each trajectory do not correspond.

A second message is the importance of accounting for multiple sources of support. Even when limited to financial flows, as in this example, the interacting role of jobs, markets, and families can be seen in her overall income and expenditures.

It would be possible to construct similar examples showing other flows related to skills, social contacts, services, or information. The literature examined has very little to say about the interactions among these flows and on the extent of substitutability, undoubtedly reflecting a lack of data. This would seem to be an important area for future research and development using the framework outlined here.

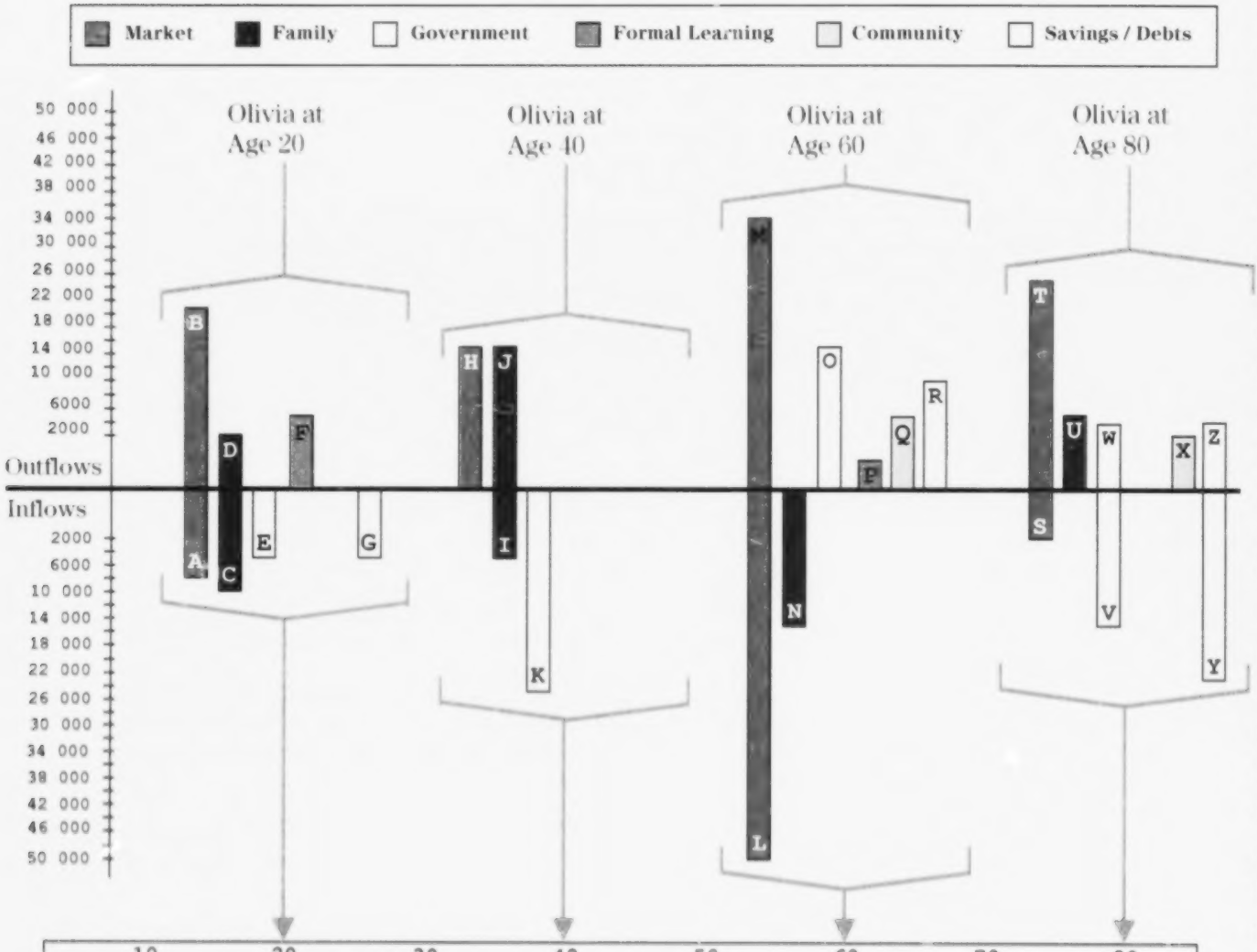
Figure 7 - Financial flows: Olivia's income, expenditures, and savings at four specific times

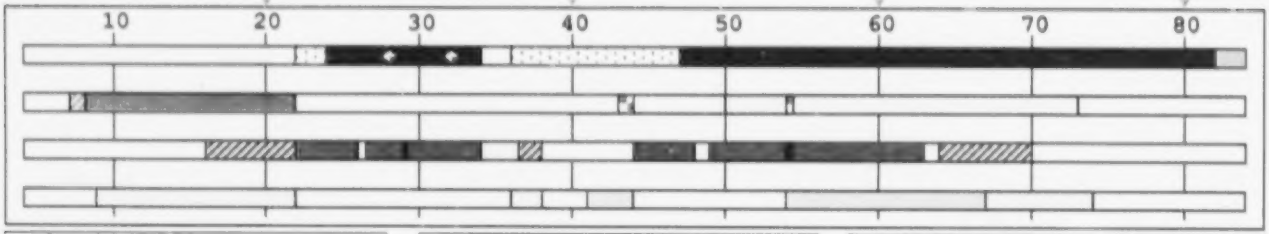




A	Earnings from summer job and part-time work
B	Her pets and expenditures and her share of household expenditures
C	Her share of pooled family income
D	She pays for parents for room and board in summer
E	Student aid, tax credits
F	Tuition and educational expenses
G	Student loan
H	Pets and expenditures
I	Gift from her parents
J	Household expenditures that support her children
K	Social assistance, tax credits
L	Her own earnings
M	Her pets and expenditures and share of household expenditures
N	Her share of husband's and children's pooled earnings
O	Taxes: income, GST, payroll taxes
P	Existing class fees
Q	Charitable donations
R	Private pension savings
S	Interest received
T	Her expenditures on food, shelter, etc.
U	Gift to grandchildren
V	Income from public pensions, tax credits
W	Taxes
X	Donations to charity
Y	Private pension annuity from late husband
Z	Olivia continues to save

Figure 7 - Financial flows: Olivia's income, expenditures, and savings at four specific times





A	Earnings from summer job and part-time work
B	Her personal expenditures and her share of household expenditures
C	Her share of pooled family income
D	She pays her parents for room and board in summer
E	Student aid, tax credits
F	Tuition and educational expenses
G	Student loan
H	Personal expenditures
I	Gift from her parents

J	Household expenditures that support her children
K	Social assistance, tax credits
L	Her own earnings
M	Her personal expenditure and share of household expenditures
N	Her share of husband's (higher) pooled earnings
O	Taxes: income, GST, payroll taxes
P	Evening class fees
Q	Charitable donation
R	Private pension savings

S	Interest received
T	Her expenditures on food, shelter, etc.
U	Gift to grandchildren
V	Income from public pensions, tax credits
W	Taxes
X	Donation to charity
Y	Private pension, annuity from late husband
Z	Olivia continues to save

2.5 Accounting for the role of assets

To this point we have been discussing mainly flows of resources, but some resources are not only consumed, they can be saved for later use. The framework should include both stocks and flows. Interest in the role of stocks (human capital, social capital, housing, financial wealth) is high in many current policy discussions, but consistent data are weak. Little can be said about the extent to which these resources work together in supporting people as they navigate throughout life.

Figure 8 illustrates what is needed. The familiar four life-course trajectories appear at the bottom of the figure. Above that are a series of graphs showing different types of assets held. The top two resources shown are financial resources (bank accounts, investments, pension savings, etc.) and physical assets (mainly housing and cars). These are measured in dollars.

The other measures shown are social capital (contacts and relationships) and human capital (taken in this illustration to refer to skills, knowledge, aptitudes, and abilities). Think of an index that compares Olivia at different points in her life to a national life-time average of all Canadians.

A key message that emerges is that, at least for Olivia, most of her assets grew over the course of life and were highest after the age of 50. Social capital is the exception where she had strong networks when she was young and, again after the age of 50.

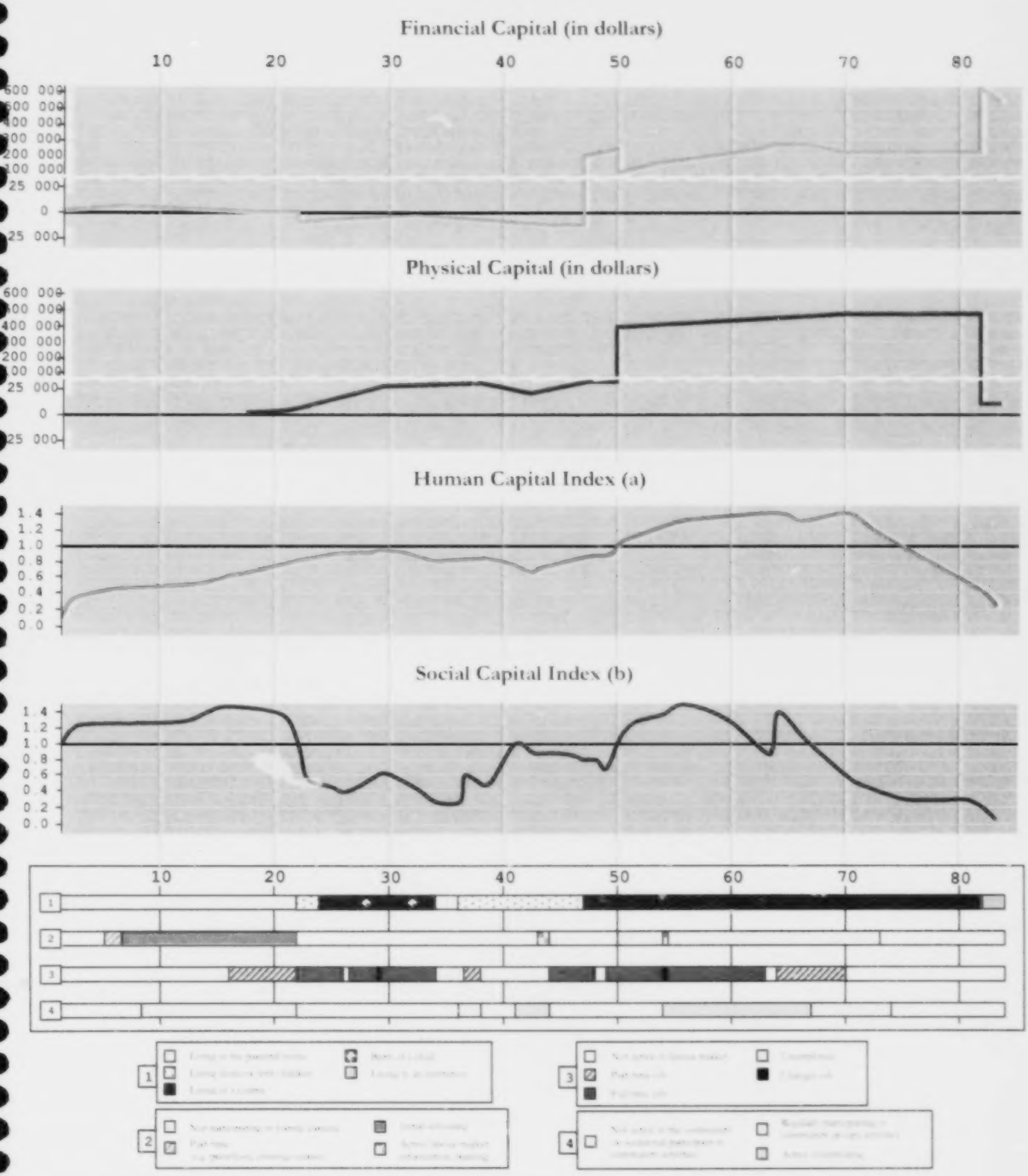
The analysis does not include any data on Olivia's financial and physical assets until age 20. (Her parents had assets but, for simplicity of presentation, her share of those assets is not shown.)

- There was deterioration in her human and social capital later in life, reflecting the death of her husband and retirement from both work and voluntary organizations. However, at least in Olivia's case, there was no deterioration in financial assets. She lived modestly on public pensions, and drew down little of her private pension's wealth. She received no significant inheritance when her husband died, apart from his pensions and his share of the house.
- Sudden shifts in her resource position came when she married at age 47 and her husband's pension and other savings became a shared resource, and from a large shift from financial to physical assets when they purchased a house at age 50, and a comparable shift the other way when she sold her house before entering a nursing home late in life.
- Social capital was high when Olivia was young, with strong family bonds and many contacts in school and community. When Olivia graduated, that capital declined as she had few contacts at work or in her new neighbourhood. There were large fluctuations during the period in her late 20s and early 30s when she was out of work, moved,

and separated, living with her parents and then alone with her young children. She lost social capital associated with work and neighbourhood contacts, but later gained new social capital through her increasingly active role in the community during the later part of this difficult period.

As before, because the framework is based on consistent data at the individual level, there is much flexibility in adapting the analysis to particular applications. How do at-risk groups differ in the balance of assets they hold over the course of life? Do baby boomers have similar patterns to older cohorts?

Figure 8 – Building up and depleting assets over the course of Olivia's life



2.6 Putting it all together

As the framework develops, it will be important to also develop measures that summarize Olivia's perceptions of her life, her worries and expectations as she goes through life. Many of her main concerns will not be about herself, but rather about the lives of others – how her parents are faring in their old age and, particularly, how her children are doing and what kind of life they face. The framework has the potential to make this kind of intergenerational linkage.

Figure 9 puts the discussion to date in one chart. It provides the detailed background needed to support an analysis of how well Olivia is doing – her sense of well-being and security. It is a chart for policy analysts only, and a complicated one at that. It highlights the importance of transitions. To this point, transitions and stages within each of the life-course trajectories have been taken separately. However, many challenges for policy arise when difficult transitions take place in several trajectories at about the same time in the lives of individuals, for example when a marriage breaks down, the loss of a job and the birth of a child happen in a relatively short period of time. Most policies address problems that occur in a single trajectory – education policy, health policy, employment policy – yet the need is typically greatest when problems have multiple sources.

Figure 9 illustrates one type of analysis that becomes possible. It examines how several factors can act in combination over the life course in a way that might require policy action.

- The centre of the figure shows the familiar example of Olivia's participation in four life-course trajectories.
- Above those trajectories are her patterns of asset-holding over her life – financial, physical, human, and social capital resources. These are taken directly from Figure 8.
- The chart also shows main transitions in Olivia's life, including transitions that occur in different trajectories at about the same time. Increasingly, policy literature is concentrating on the importance of policy in providing people with the resources to make these transitions successfully. The small Ts show main transitions within each trajectory. The large Ts are transitions that occur on more that one trajectory at about the same time – often associated with stress in people's lives. Collective supports may be most often needed to support these big T transitions.
- Background shading indicates the extent of heavy stress in Olivia's life – periods when there are time conflicts across the trajectories. Time crunches are alleged to be a major source of stress.
- Figure 9 shows a fictional story to illustrate Olivia's sense of work-life balance (using a time crunch as a proxy measure) and well-being over the life course. Given there are no longitudinal indicators for well-being and time crunch available, it is impossible to profile, monitor, and understand factors affecting the evolution of well-being and

perceptions or ability to manage the time allocation over the different stages. Olivia's sense of well-being and time crunch profiled in Figure 9, although purely fictional in the sense of not being empirically based on longitudinal data, is however consistent with point estimates provided in the General Social Survey (1998)[1] on the response of an average individual's well-being and time-crunch indicators in specific life events.

The figure is overly complex, but a patient reader will be able to see how it illustrates the multiple challenges Olivia faced during her 30s: major transitions, high time stress, and low levels of all forms of assets (although social capital did grow with major fluctuations during this period).

Figure 9 shows that, in her 20s and early 30s, Olivia experiences a significant increase in time crunch as she first enters the labour market as a young adult, followed by the birth of her children at ages 28 and 32. Olivia's well-being shows a much more muted increase during this period, primarily due to the change in her marital status (from single to common-law relationship).

In her mid-30s, Olivia splits up with her partner and leaves the labour market as a full-time employee. Time crunch during this period remains high, because of her child-care responsibilities, except for a short period when she leaves the labour market. However, these two major transitions, a change in marital status (from common-law relationship to separated) and employment to child care/unemployment, have a significant adverse effect on her well-being for the next decade.

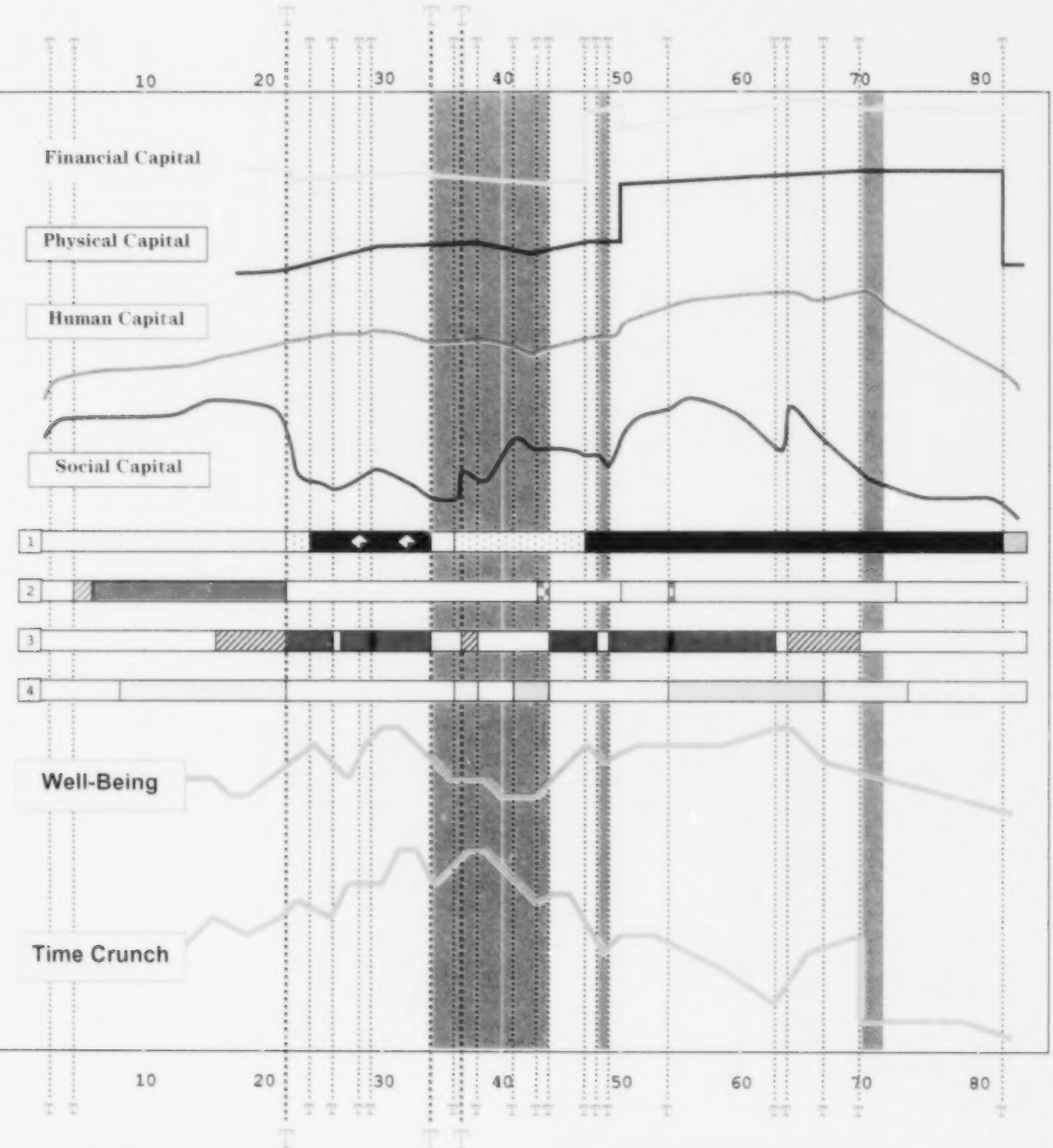
As Olivia's children grow older, her sense of time crunch gradually diminishes. This process begins in her early 40s and continues for the next several years. Another episode of unemployment at age 48 results in a sharper drop in her time crunch. Through her 40s, Olivia experiences a gradual improvement in well-being as she first finds stable employment, and then marries. And apart from an episode of unemployment, her well-being continues to improve gradually through her 50s.

At retirement, the time crunch drops significantly for Olivia, but then due to new caregiving responsibilities for her ailing spouse, the time-crunch factor rises substantially. At 70, the death of her spouse results in a sharp decrease in her time crunch. Olivia's sense of well-being plateaus in her early retirement, but her spousal caregiving responsibilities erode this well-being, which declines further when she becomes a widow.

---

[1] General Social Survey Cycle 12 (1998) was used for this analysis. "Time crunch" is a count of the number of instances where survey respondent's cited time pressure to a maximum of 10. "Well-being" is proxied here by a variable measuring life satisfaction on a scale from 1 to 4 (from very dissatisfied to very satisfied). Multivariate analysis was used to gauge the magnitude of various discrete life-course states on both time crunch and well-being. This was done to suggest limits and relative magnitudes of the life-course transitions in Olivia's hypothetical life course.

Figure 9 – Transitions, pressure points, resources, and well-being over the course of Olivia's life



3. Using The Framework to Describe Policies

The framework describes those aspects of society of greatest interest to social policy. It can also be used to describe the policies themselves – their ultimate goals, policy outcomes and outputs, and the mandates of organizations involved in the delivery of social policy.

3.1 Describing ultimate goals of policy

At the highest level of generality, the goal of social policy can be stated in terms of supporting individual well-being. It is possible to measure individual well-being through surveys of attitudes and opinions where people report on their satisfaction with life. However, it is difficult to translate these very general perceptions of well-being into policy action. It is useful to decompose perceived well-being into components that policy can do something about.

Our reading of the literature suggests that determinants of overall well-being can be organized under the following categories.

- The health of individuals. The health dimension is an important gap in the framework presented here. However, we anticipate that health topics will fit particularly well in the framework.
- The inclusion of individuals in the institutions of society, defined broadly to include access to goods and services, labour markets, community institutions, government policies, and a wide variety of networks.
- The quality of the society people are included in – its material prosperity, level of equality, diversity, sustainability, etc.

Social inclusion

Recent literature suggests the individual social well-being goal is typically now being framed around the core concept of *social inclusion* – a situation that exists when everyone can participate as valued, respected, and contributing members of society.

There are many variants in terminology. The inclusion variant is most useful when thinking about preventive policies – minimizing the risk of people becoming excluded. *Social exclusion*, the flip side of exactly the same definition, is more useful in thinking about policies intended to help people already excluded.

Sometimes, the policy literature has extended the term *poverty* to cover almost the same concept as social exclusion. Poverty, for example, is increasingly seen in terms of access to the wide range of resources needed to maintain an adequate level of material well-being over life and to allow full participation in social institutions. In her work for the PRI project on the normative underpinnings of

policy, Eliadis refers to the "nexus of poverty and exclusion" – concepts very close in meaning, but with poverty putting the emphasis on the lack of resources, and exclusion putting the emphasis on more normative aspects related to segregation and discrimination.

At other times, terminology puts even more stress on the importance of active inclusion in the various dimensions of society. For example, the phrase *active society* had some currency in the 1980s. It implied that an active life in society was better than a more passive life.

In other variants, more emphasis is placed on opportunities to *develop human potential*, while in still others the emphasis is on inclusion as flowing from human rights, dignity, and citizenship. The citizenship terminology is used most often to emphasize the role of mutual responsibilities. The concept of *shared citizenship* is a recent theme that marries the individual and collective goals of society. *Social citizenship* is a similar concept, and particularly useful in taking a broad picture of social development that places weight on the normative basis of social policy and the importance of the two-way flows of resources between individuals and the institutions and networks of society.

A key theme of social policy is to insure against *risks* people face over the course of their lives: health risks, losing a job, or maintaining living standards in old age. Increasingly, policy is also concerned with increasing the *choices* people have as they go through life's main transitions. Policies help protect against the insecurities that inevitably arise when people face unknowable future risks, and they help people exercise greater control over their life choices, including those that occur unexpectedly.

However, risks, choices, inclusion, belonging, social citizenship, dignity, and other concepts are different ways of looking at the same thing – the mutual flows that exist between the individual and the institutions of society throughout life. To understand what is really going on, it is necessary to examine these flows in detail. For example, the concept of exclusion needs to be broken into its component parts, that is, a subdivision of those things from which people are excluded. At this more specific level, we can see a meaningful link between ultimate goals and actual policy instruments and mandates, fighting:

- market-based exclusion from an adequate level of goods and services (e.g., income support policies);
- market-based exclusion in the labour market (e.g., labour market regulation, active labour market programming);
- family-based exclusion from normal family relationships, increasingly two-earner families with income and wealth pooling within the family (e.g., laws related to marriage obligations, child tax credits, child care);
- exclusion from adequate and affordable housing;

- exclusion from access to the arm's length sector (e.g., no fees for medical insurance, student aid);
- exclusion from the community (e.g., support of the voluntary, cultural sectors, immigrant settlement, adequately provisioned and safe neighbourhoods);
- exclusion from government (e.g., encouraging voter participation, citizenship feedback, etc.); and
- exclusion on multiple fronts (human rights legislation, anti-discrimination promotions).

The list uses the negative formulation of fighting exclusion among those who are already excluded. In addition, a parallel set of goals exists for promoting inclusion (so future exclusion is minimized).

Inclusion with all its variants and subdivisions comes down to a simple matter of participation and non-participation in society, and the resources that allow or prevent such participation. The framework, including its information on reasons for non-participation and satisfaction with participation, is therefore tailor-made to describe the central policy goal of inclusion.

The quality of society

If the individual goal is participation (or minimizing involuntary non-participation), the collective goal relates to the kind of society and institutions we want to have in place. Our reading of the literature suggests several overlapping but still quite distinct societal goals.

- *A prosperous society*: A high level of material well-being. This is typically measured by gross domestic product (GDP) per capita.
- *An equal society*: Especially equality of opportunity and access to the means of fully developing one's capacities. More traditional concepts, such as the income gap between the rich and the poor, are still very much relevant, but are increasingly seen within this larger life-course frame.
- *A diverse but cohesive society*: A society where people with diverse individual characteristics (language, race, immigration status, gender, people with a variety of physical and mental strengths and limitations, etc.) can play a full role in a rich variety of social institutions and networks, including cultural institutions.
- *A sustainable society*: The well-being of future generations has been a central policy concern in recent years, particularly in light of the coming retirement of an aging population. Often, this has been captured in fiscal terms – reducing the debts that must be paid by future generations. Increasingly, it is also seen in terms of the stock of human

and social capital, and the stock of social infrastructure being passed on to new generations. Another emerging theme centres on a sustainable social policy architecture that facilitates a constructive evolution of the roles of governments, families, and the many other social institutions and networks that play an intertwined role in supporting social well-being.

As was the case of individual goals, nearly all the collective goals can be empirically described using the proposed framework, and progress toward meeting those goals can be measured to the extent that the framework is itself supported by comprehensive data.

- Measures of material well-being can be directly obtained from information on the flows of goods and services.
- Measures of equality can be derived mechanically for virtually all the flows and stocks shown: income equality, consumption equality, wealth equality, skills equality, etc. Because the data are available over a lifetime, it is also possible to examine equality of opportunity and some aspects of equality in living up to potential (i.e., to the extent that information about parents, early childhood, education, family circumstances, and other captured characteristics provide good proxies for human potential).
- Measures of diversity can be obtained directly from an analysis of participation and non-participation, provided a rich variety of individual characteristics is captured by the framework.
- Measures of sustainability result from analysis of direct flows to and from individuals of different generations, and from calculations of winners and losers by cohort of various financial and other flows.

3.2 Describing mandate statements

Virtually all the statements of mandate relating to social policy – either of particular policies or of the collections of policies that comprise an organizational mandate – could be readily described using the language of the framework. At root, they all have to do with the participation and non-participation of individuals in social institutions and networks, the flows of support from individuals and those institutions and networks, the range of resources people have at their disposal throughout life to support that participation and the characteristics of the individual beneficiary of the program.

- Organizations with an income security mandate tend to use concepts, such as poverty or material well-being, in describing what they do. In framework terms, that is translated as fighting exclusion from access to goods and services. Often, the mandate is limited by type of resources provided (social assistance or tax credits) or by the type of individual considered (e.g., Aboriginal people or seniors).

- Similarly, organizations promoting a "sense of belonging" could also express their mandate in the language of participation in social institutions and combatting involuntary non-participation.
- In some cases, the mandate can be cast in terms of regulating or supporting other organizations to, for example, prevent a particular form of exclusion from arising in the first place.
- In other cases, a single policy can address a range of objectives. Successful employment policies, for example, reduce exclusion from the labour market and provide people with the earnings to reduce exclusion from access to adequate goods and services, and, indeed, many other forms of exclusion.

3.3 Describing policy inputs, processes, outputs, and outcomes

In addition to supporting organizational policy mandates, we need a framework that describes the actual content of the policy and what it is accomplishing.

- *Policy inputs*: Figure 1 illustrated that inputs and outputs are not only in the form of money flows. Inputs include the time and skills of those who administer the policy and information from the participating individual. Non-governmental institutions can receive inputs (or constraints) in the form of regulations or financial support from government. Figure 1 is, however, overly simplistic in that it does not show other flows among the various institutions, such as information on the views of the community on best ways to deliver services. That information would be part of a full framework.
- *Processes*: The framework would call for institutions, including programs, to be classified and coded in multiple ways. Classification of what policies and programs actually do is presently weak. In some cases, such as for income security transfers, the process is reasonably obvious. In other cases, such as with many employment and social services, there is little consistent information on what is actually going on within the program. That is an essential gap to fill for consistent sharing of good practice and assessments of what is working.
- *Outputs and efficiency*: Figures 1 and 2 show outputs, the actual kind of support that flows to individuals, and the regulations and supports provided to other partners. Efficiency is simply the relationship between inputs and outputs.
- *Outcomes and effectiveness*: Outcomes are the ultimate effects of the policy in meeting the policy goals described in the earlier sections. Effectiveness is the relationship between inputs and outcomes, taking account of the interaction with other flows. In assessing policy outcomes, it is essential to recognize that policy outputs are substitutable. If income is provided from one source, it may not be needed from another source. Provision of physical resources, such as

social housing, may result in less spending on financial transfers such as social assistance. An employment policy that offers job search training might reduce the need for other policy outputs such as direct transfer of funds through employment insurance or social assistance.

As noted, policy inputs, processes, and outputs flow directly from the framework, although considerable effort would be needed to collect the needed information in relation to policy processes and, as noted earlier, for some types of outputs, such as information outputs.

The situation is not as simple for policy outcomes. Ultimate goals and immediate policy outputs can be measured directly from the framework. However, the linkage between outputs and ultimate goals is highly complex. The diagrams used to illustrate the framework show that this complexity is rooted in a huge number of interacting flows (policy outputs being only one such flow) involving many social institutions.

The framework, once developed with actual data, would increase our capacity to examine these interactions and, hence, assess policy effectiveness. However, we are a long way from being able to make simple, unqualified statements about policy effectiveness in most areas of social policy. This is explored in the next section.

4. Implications for Policy Analysis

Suppose that, after several iterative rounds of consultation and improvement, a consensus emerged around the usefulness of a framework along the lines proposed. Let us also suppose that, with much effort and time, we were to develop the needed data and analytic tools to allow quantitative descriptions of significant portions of the framework.

Given that leap of faith, what difference would such a framework make to the process and substance of social policy making? What are the implications for:

- the analysis of strategic approaches to policy making – grand designs versus incremental change;
- measuring effectiveness;
- analyzing changing needs, pressures, and opportunities;
- policy design and delivery;
- using common terminology; and
- analyzing policy architecture – who does what in the social policy world – and the means of establishing harmonious relations among the players.

4.1 Implications for strategic approaches to policy making

Some policy advisors advocate big bang changes. Others advocate maintaining the status quo until there is overwhelming need for change. Big bang changes took place in the 1960s and '70s when the present structure of social policies was introduced, while most changes in recent decades have been incremental. (The differences can be exaggerated of course. The big bang changes actually took many years to introduce, and the more recent incremental changes have had quite a large accumulated effect.)

The issue is of interest today since some argue that the welfare state structure put in place in the 1960s and '70s has run its course, that new measures such as guaranteed basic incomes or a radical realignment of social assistance and employment insurance, need to be put in place. Years of incremental change, some argue, have resulted in a system that is impenetrably opaque. Other policy analysts, perhaps thinking of the complex equilibrium of flows illustrated by the figures above, are concerned that major changes could easily have unintended harmful consequences.

A quantified framework would not result in automatic decision making, but it would reduce the apparent tension between these two strategies for change. Because the framework would greatly increase transparency about actual flows in the system, it would reduce, at least somewhat, the opaqueness of the existing incremental approach. And that same information about flows should considerably reduce uncertainty about the unintended negative effects of big bang changes. One could create reform scenarios – both with big and small changes – where effects could be much better analyzed.

Since the tools would be there to allow a better assessment of a much wider range of policy options, in practice, policy agendas would most likely contain a much wider range of strategic options for explicit consideration.

4.2 Implications for analyzing effectiveness and knowing what works

The end of performance measurement as we know it today?

The framework is bad news for those who yearn for a simple, rationale analysis of policy effectiveness. Some of the policy discussion on performance measurement and social indicators seems to be built on the assumption of a neat hierarchy of inputs, outputs, perhaps several levels of intermediate outcomes leading up to a single overall policy goal. This hierarchy could be used to calculate measures of efficiency and effectiveness, and to set targets which could be subsequently monitored through social indicators.

The truth is we are very far from having the measurement tools that would allow such simple approaches to work. The essential reality that the framework illustrates is one of huge complexity.

The dawn of a new era of sophisticated, empirically driven policy making?

This is not to suggest that measuring policy effectiveness is impossible. Some program evaluations and experiments using randomly selected control groups can do a good job of measuring outcomes, although they are rare and it takes years to get results.

On the other hand, some high-level social indicators can do a good job of pointing out current changes in society that are relevant to policy, but it is practically impossible to link changes in those indicators to any particular program.

Far better measures of effectiveness would be possible if we had a measured framework. We could then draw on (and greatly strengthen) the best of existing social indicators and approaches to experimentation and evaluation. Indeed, a mature framework would mark a new era in empirically driven social policy.

- The system would be supported by a database that reflects the true complexity of the social policy world.
- The system would take account of what is actually happening in programs, promising a revolution in our capacity to share experiences of what is working and what is not working, particularly for policies that support people in making life's transitions.
- There would be numerous indicators on which to draw, as opposed to the handful today. The selection of indicators would be a matter of choice, with different but comparable indicators chosen depending on the application in question. The analogy is with data flowing from the System of National Accounts and the Labour Force Survey. One can pick indicators such as GDP per capita for the unemployment rate for some purposes, or employment/population ratios and inflation indicators for other purposes. And these measures can be changed as required without any loss of continuity, unlike most of today's predetermined indicators.
- The same system of measure can be used to produce measures of expected outcome both at the micro level (the expected outcomes for a single individual associated with participating in a single program) and at the macro level (effectiveness across the system as a whole).

There is no perfect solution to the problem of linking specific policy outputs to higher-level outcomes and goals. But the framework offers the possibility of radical improvements over what is now possible.

4.3 Implications for analyzing future policy needs, pressures, and opportunities

The framework can help in analyzing pressures that are already on the policy agenda as well as unforeseen needs and opportunities.

A list of medium-term pressures and opportunities for social policy was developed in conjunction with the PRI projects. The best evidence today points to the importance of the following drivers of social policy over the coming five to ten years:

- population aging and life-course flexibility pressures;
- skills and human capital pressures and opportunities;
- the persistent problem of persistent poverty;
- spatial issues; and
- precarious work and precarious families.

Population aging and life-course flexibility pressures

Unless changes occur, the retirement of the baby-boom generation will substantially increase society's spending on older people after about 2011. Diverting expenditures from other age groups to meet these spending needs seems almost inevitable. There will be relatively fewer hours worked in the economy resulting in potentially large economic and fiscal consequences.

However, our analysis shows the challenge can be transformed into a win-win opportunity by taking a life-course perspective. There is a huge pool of under-utilized time in retirement that could, if better allocated across the course of life, result in major social and economic gains. The negative economic consequence of population aging could be minimized or overcome, and important gains in caregiving and lifelong learning seem realizable. The potential outcome is being rigorously examined in the PRI project, Population Aging and Life-Course Flexibility, using Statistic Canada's LifePath micro-simulation model, a prototype of a model that will make possible the kind of analysis proposed by the framework. The analysis of results from the model also points to new problems of exclusion that may arise if the norm shifts increasingly to flexible working arrangements and a later, and more gradual, transition to retirement. People with low skills may find it very difficult to make use of that greater flexibility. They may not be able to work longer in practice and will lose relative to those who can. The new framework will allow assessment of positive and negative impacts, taking lifetime histories into account.

Skills and human capital pressures and opportunities

The present policy emphasis on skills and learning, including early childhood development and mid-career training, is almost certain to continue into the medium term. Quite apart from the role of skills in supporting innovation and competitiveness, lifelong learning is the obvious solution to the problem

described above of potential negative impacts among those who do not have the skills to work longer in life. Skills and learning are classic social investment policies where we operate on faith that there is a strong link between investments in learning now to get individual and collective payoffs in the future. Faith is needed since we have very limited means of assessing what kinds of investments get what kind of future returns.

The proposed framework is designed to shed light on this sort of social investment problem. It will allow us to examine the kinds of participation in skill-producing activities associated with skill-using activities later in life. The framework also allows human capital to be examined in conjunction with other assets, such as social capital.

The persistent problem of persistent poverty

The PRI project, New Approaches to Poverty and Exclusion, built heavily on dynamic data on low incomes that have recently become possible through new longitudinal data sources. The basic finding is that most spells of poverty are relatively short, but there are important pockets of long duration poverty in five groups in society: Aboriginal peoples, people with disabilities, single mothers, unattached middle-aged people, and recent immigrants. However, existing analytic tools are clumsy and of limited use in understanding why a minority of people in most at-risk groups are actually poor, while most are not.

Once again, the framework, with its focus on participation over the course of life, and on transitions and multiple resources, seems to be almost an ideal tool for analysis of persistent low income. For example, many observers believe a key reason for the lack of success in addressing persistent poverty lies in an inability to take account of multiple resource deficiencies and strengths, and of the interactions among people's resources over the course of their lives.

Spatial issues

Geography and mobility have received increasing attention on the policy agenda. That attention is likely to continue into the medium term. These include issues of mobility to and from poor neighbourhoods, the mobility patterns of Native people to and from reserves, the geographic patterns of the concentration of recent immigrants, access to post-secondary education among low-income people in areas not served by colleges, the decentralization of services, the role of communities and municipalities in the policy process, and the deterioration of community infrastructure, to name a few examples.

It is not that these issues are new. Rather, there is a growing sense that somehow we are not taking them adequately into account in policy making. During our research, we saw many statements to the effect that, since policy is taking place in particular spaces, it is important to understand the consequences of geography

and community. However, there are few statements about exactly what it is that the spatial dimension can add.

The problem is that existing analytic tools do not allow us to probe how space matters in the complex web of resource flows set out in the framework. The proposed framework, which allows for geographic analysis, will certainly help in understanding policy implications. The framework, with its rich data on participation and resources, is likely to show that space does matter – probably a lot more than the existing evidence would suggest. It is hard to imagine that social well-being is the same for people who spend many hours a day commuting as it is for those who live near their work and near community facilities. It is hard to imagine that living in high crime neighbourhoods does not matter.

Precarious work and precarious families

The linkage between bad jobs and bad family income is less direct than is often portrayed. Most people with low-paying jobs are not poor since they live in families with other earners. The working poor (measured using family income as the definition of poverty) are only a small fraction of the total employed. Raising minimum wages (unless by a very large amount) would have very little effect on reducing the number of working poor.

What does matter is the interaction of work, family, and individual characteristics. There is much more poverty among single-earner families than two-earner families. Changes in family living arrangements make a huge difference, as the Olivia figures show. Work-related disabilities do matter. The framework allows what is going on to be sorted out. For example, the PRI work with the LifePaths micro-simulation modelling tells us that workplace transitions have been reasonably stable in Canada, while the number of family transitions has shifted radically.

- For the cohorts of women born in 1920 and 1940, about 83 percent experienced the transition from being single to being married by the age of 31, with very few other transitions taking place. For the cohort born in 1970 there was far more heterogeneity and instability: 46 percent experienced a transition from being single to living common-law, 41 percent moved from being single to being married, 12 percent went from being common-law to being single, 10 percent of marriages resulted in separation, etc.
- On the other hand, there was relative stability on the job side. By the age of 31, men in the cohort born in 1920 had experienced about 18 job transitions (becoming unemployed or employed, changing jobs, etc.). These included transitions associated with seasonal work, summer jobs, etc. The comparable figure for the cohort born in 1970 was only a small increase to 22 transitions.
- Figures for men and women show about the same picture of job stability and marital instability.

The examples above showed how the framework could be useful in analysis of policy pressures that have already been identified. Its main power, however, is likely to be in identifying new pressures and opportunities.

Figure 7 is an example of the kind of analysis that is possible. Simpler versions of charts such as this could be devised that could become powerful analytic tools – particularly when based on projected future data for different population groups of interest to policy. They could help us explore where policy interventions may be most needed, and where existing policies may become less needed. These tools could be even more powerful if they included a health dimension (health or chronic conditions that limit activity in various life trajectories).

4.4 Implications for policy design and delivery

The framework, when implemented, would allow us to learn from the experience of other policies that are working or not working, and test policy options against measures of their expected effectiveness. For policies that involved providing tailor-made supports to individuals, such as many employment or social services, it would allow decisions on which services to provide to be made on the basis of calculations of what has worked best in similar circumstances in the past.

In essence, performance measurement, policy design, and actual delivery systems could be supported by the same empirically driven database. And, with each succeeding year, the base of information on what was working would grow. A virtuous learning cycle could be put in place.

The radical improvements that are suggested would certainly not be automatic. They would require a much higher level of information sharing among levels of government and non-governmental service providers than has marked social policy in the past. For example, it would require detailed standard coding of what actually happens in existing programs, when the present reality is one where even rudimentary data on programs is difficult to obtain on a consistent basis. However, these are problems to which solutions can be found. The establishment of an independent agency to collect health information may provide a model.

4.5 Implications for common terminology

Without agreed terminology, it is almost impossible to get agreement on practical policy implications. Policy discussions can spin on endlessly with people talking about different things. And policy is driven by its measured effects. If the measures are poor, the policy will get poor results. If there are no measures, there can be no way of ensuring accountability or responsible delivery.

Our conclusion, however, is that we need to start with the framework and then the measures. The definitions used in formulating the measures will be enough to ensure adequate consistency in social policy terminology. As shown in Section 3, existing differences in terminology often reflect different, and quite legitimate, perspectives on a very complex real world. It would be neither possible nor desirable to force a standard terminology until there was a common understanding of the framework underlying that complex world.

Indeed, a case can be made that, at the stage of policy discourse when we are dealing with broad future directions and large issues, terminology with multiple meanings can actually be helpful in developing new synergies and new coalitions of interest. The "common language" of current policy discourse, which is inevitably rooted in old ways of thinking and measurement, can be an obstacle to creativity.

- For example, important gains in understanding issues of disabilities and rights occurred when policy analysts "abused" ordinary dictionary definitions by claiming that social inclusion was a quite different concept than the flip side of social exclusion. The result was an important advance in shifting the emphasis away from seeing exclusion as a trait that belonged to the excluded person and toward seeing it as a problem with the society that did the excluding.
- Social cohesion, social economy, social capital, and social investment are all examples of fuzzy concepts with multiple meanings that have been used to escape the boundaries imposed by conventional language and measures. They have allowed us to think in a more integrated way about issues on immigration, multiculturalism, cities, citizenship, and national identity.

The problem with dialogues based on fuzzy language, however, is that it is hard to shift discourse to the next step of practical assessments of policy options. An agreed framework would allow real communication to occur at all stages of the policy process – including discussions of general goals and objectives, as was demonstrated in Section 3.

4.6 Implications for policy architecture

A framework cannot decide who should do what in the social policy area. What it can do is allow empirically based discussions of what is actually going on and how the policies and practices of one partner in the system are interacting with those of others. It can be used to show how initiatives by some can reinforce or offset the initiatives of others. Such information should help shape the practical evolution of roles and responsibilities.

In other words, the main architectural role of the framework will be in supporting harmonious relations among government and non-governmental participants in

the system. A useful review by the Canadian Policy Research Network of co-ordinating methods in Canada (the Social Union Framework Agreement), the European Union (open system of co-ordination), and the United Kingdom has shown that such arrangements tend to assume co-ordination can be driven by measures of outcome. The reality is that we now have very little capacity to measure outcomes. By greatly strengthening that capacity, the framework should be a major step in helping make organizational arrangements, such as SUFA, to realize their potential.

Further, the process of consultations on the content of the framework and its measures could, in itself, be a powerful and non-threatening tool in strengthening channels of communication among the many players in the social policy world.

4.7 Implications for public communications and consensus building

This paper has been directed to policy analysts. Many of the figures and examples are complicated. However, the framework does allow powerful storytelling about social policy and its importance in the lives of real individuals. It allows us to move away from generalities and have policy discussions focus on understanding the real problems facing people, such as Olivia (and other typical lives that can be constructed). It can show how policy changes might actually affect those lives and provide a sense of what would really make a difference. This can be a powerful device for building understanding of the challenges facing social policy and for building consensus around needed directions of policy change.

5. Implementation

Our goal has been to describe a framework that can be used over the next several years and could grow steadily in usefulness over the next decade, provided the needed development work is funded and the necessary processes are put in place to gain consensus around content.

At about the 10-year point, the framework could operate more or less as described in Section 2. But significant progress would be possible in the next two or three years. There would be much fine-tuning even after 10 years. Many gains would only be fully felt after a longer time series of new data became available or after longitudinal surveys covered longer periods of the lives of respondents.

Other countries are also pursuing similar directions, but this pace would restore Canada's position as world leader.

5.1 We are much closer than is commonly realized

The broader policy community is not yet fully aware of the large gains of the last decade in creating meta-data and undertaking meta-analysis. These techniques

allow for data collected for quite separate purposes, and using quite different methods, to be used together in combined applications.

For example, the Statistics Canada's LifePaths micro-simulation model draws together data from the census, the Labour Force Survey, longitudinal data from surveys and administrative records, and other sources to create a synthetic database that traces the lives of "synthetic" Canadians throughout their lives. It is driven by complex equations that provide powerful projections into the future.[2] Synthetic means the database contains information about "artificial" individuals who, when combined in analysis, have the same characteristics as the real Canadian population. That is, we can analyze right down to the finest level without any concern about privacy. Earlier, we used the life course of Olivia as an illustration. But the Olivia in the database is not a real person, she is a synthetic construction to support analysis.

Techniques such as the LifePaths micro-simulation have only become possible in recent years as a result of huge increases in computing power that have only recently become available. The computations required for these techniques are astonishingly complex compared to those used in traditional analysis, but the needed computing power now exists. The techniques are certainly not yet as user friendly as they will be after several more years of development, but they are already in place and are being used in the PRI projects.

5.2 Areas where new research and development is required

Meta-analysis requires original data that actually exist. And, there are a number of key areas where research and data development will be required, many of them referred to earlier in the text. The list would include the following.

- Develop more complete measures of skills and human capital. There have been major recent advances in consistent measurement of skills, many of them Canadian-driven initiatives that have been used in international surveys. But the work is far from complete.
- Measuring social capital and information resources is at an even earlier stage of development and will require much developmental work, including at the conceptual level. What are the flows associated with stocks of social capital (time and information)? Does this parallel the flows for human capital (time and skills)? How does this relate to

---

[2] Improvements in micro-simulation modelling are one half of the story for making projections. There have also been improvements in macro-economic modelling as it relates to social issues. Macro-economic modelling can estimate feedbacks on behaviour that result from changes in markets. Macro-economic modelling can also help in estimating the effects of possible policy changes. The ideal would be to use both kinds of modelling together in the same applications. There is much potential for this and, indeed, the PRI work has taken the first steps in this direction. While there is a long way to go, recent progress suggests the possibilities of quite dramatic improvements in our modelling capacity in the coming years.

health flows? These are tricky questions; but answering them need not hold up development of other parts of the framework.

- Develop consistent ways of measuring reasons for non-participation. We already have many measures. Health and disabilities surveys use different ways of measuring physical and mental barriers to participation in the activities of daily life. We invented the modern concept of unemployment (actively looking for work in a fixed period) to provide a market-based measure of non-participation in employment. Other surveys record a range of specified reasons for non-participation in various activities, such as voting or community service. What is needed is a process that will bring consistency.
- Similarly we need a consistent battery of questions to measure satisfaction with participation in various activities of life. The questions are routinely asked, but there can be little confidence at present that they are all measuring the same thing in a consistent fashion.
- Time use data similarly need to be brought to a consistent basis, including issues around coding multiple uses of time. We now use many methods including a detailed battery of questions around participation in the labour market, more finely grained surveys of the details of what people did on specific day, and various measures of the frequency of participation in various social institutions and activities.
- There are many practical issues around the linkage among families, intergenerational transfers, households, and geographic mobility that need to be worked out.
- A big task will be to find better ways of describing social institutions, including policies and workplaces. The new employment and workplace survey provides a basis for describing what actually happens in workplaces. As noted, we need more consistent ways of describing market and non-market overlaps, such as the social economy. Much work is needed to develop more complete ways of coding what happens in government programs.
- More work needs to be done in developing "what works" effectiveness measures for employment and service interventions. This was an area where Canada once led the world and where it is not too late to restore this position.
- Health-related matters need to be incorporated in the framework.

5.3 What data would need to be collected about individuals and institutions?

The framework requires consistent ways of describing individuals, social institutions, and resources.

It should not be difficult to develop standard ways of describing most institutions and resources, at least at the conceptual level. The biggest problem is likely to be the development of measures that describe people's attachments to various kinds of social networks and non-market institutions, and to find a consistent way of describing flows of information resources and caregiving resources. For example, what are the actual measurable stocks and flows associated with social capital? The work on the measurement of social networks in the context of the PRI project on social capital should help us answer such questions.

The framework relies heavily on consistent ways of describing individuals and, indeed, attributes the descriptions of institutions and resources to the individual. For example, Olivia's individual "file" contains descriptive information about her employers and about the social programs that provided her with benefits. What are the other characteristics of individuals that should be captured in the framework?

First, enduring or evolving characteristics may be of interest to social policy primarily because they may contribute to exclusion (lack of full participation) or because they allow analysis of groups of policy interest (such as by geographic location, age, or gender). When taken in combination, they may work in the direction of preventing people from living a full life in society and from developing their individual potential. These characteristics include:

- date of birth, gender, place of residence when young;
- race and ethnicity, Aboriginal status, immigrant status, language of birth;
- characteristics of parents when the individual was young (e.g., various measures of their socio-economic status);
- values and religious beliefs;
- basic skills, including languages spoken; and
- persistent obstacles to full participation including some forms of physical and mental disability.

More transitory characteristics that can be important contributors to exclusion include:

- sickness status; and
- victimization status.

There is nothing new on the list to this point. These data have often been collected for many years (although not always fully or regularly). Characteristics that flow more directly from the framework include:

- the number and type of institutions/networks in which the individual participates;

- time spent in those institutions/networks including duration and sequencing (e.g., participation in the labour market, which would include hours worked and the overlaps/sequencing of time spent in work with time spent in other institutions of society, such as family, schools, and community);
- reasons for non-participation to get at the voluntary-involuntary dimension;
- satisfaction with participation;
- flows of resources to and from the individual and the institution (Flows of time, money, goods and services are routinely captured, but considerable development work might be needed in other areas, such as flows of information, skills, and learning.);
- spatial dimensions associated with participation (where the institutions located, transportation and commuting information);
- individual assets that result from participation in the main institutions of society – family, education, work – and that typically endure throughout later stages of life including skill levels and educational attainment (which flow in large measure from participation in the institutions of formal learning and the labour market);
- contacts made through social networks; and
- housing and financial wealth.

Most of these items are quite familiar. Much of the data have already been collected in the labour force survey, in surveys of adult literacy, in time-use surveys, and in various health and disability surveys. The real challenge is to bring the data together in a way that allows integrated, longitudinal analysis.

In addition to conceptual development, much practical data collection is needed. For example, we need a longitudinal survey that follows people from the working years to their retirement years. Information on personal wealth needs to be gathered at regular intervals. The General Social Survey does a good job in exploring many new areas, but much more could be done, if the resources were in place. Micro-simulation and other forms of meta-data and analysis need to be strengthened.

This can be seen as a formidable list. And it is. However, we are building on considerable strength. In fact, there has already been much development in many of these areas over the past decade, although usually as separate initiatives. To a large extent, it is a matter of providing a framework that will harness existing efforts.

Projet de recherche sur les politiques
Policy Research Initiative

Une approche fondée sur les parcours de vie pour l'analyse de la politique sociale

Cadre proposé de politique et d'analyse

Document de discussion

Août 2004

Projet du PRP
Vieillissement de la population et flexibilité des parcours de vie

Canada

Une approche fondée sur les parcours de vie pour l'analyse de la politique sociale

Cadre proposé de politique et d'analyse

Août 2004

Cette étude à l'état d'ébauche est fondée sur les travaux qui ont été faits dans le contexte de trois projets interministériels de recherche sur les politiques menés par le Projet de recherche sur les politiques (PRP). Il s'agit de Nouvelles approches en matière de pauvreté et d'exclusion, Vieillissement de la population et flexibilité des parcours de vie et Le Capital social comme instrument de politique publique. Les projets exposés dans le présent document sont inspirés des travaux du personnel du PRP et des nombreux ministères qui participent de façon active à ces projets.

La présente ébauche a été préparée en majeure partie par Peter Hicks qui était alors directeur principal de projet au PRP. Il s'agit d'un prolongement de l'histoire de « Olivia » qui a été conçue et présentée par Stéphanie Gaudet à la table ronde de recherche du PRP-CRSH du mois de mars sur le Vieillissement de la population et la flexibilité des parcours de vie.

Il s'agit d'un travail évolutif et nous espérons y apporter des améliorations avec la collaboration de nos quatre partenaires ministériels, à mesure que les projets du PRP progressent. Nous vous invitons à faire des commentaires et des suggestions.

Jean-Pierre Voyer
Directeur exécutif
Projet de recherche sur les politiques

Table des matières

1. Introduction..... 5

2. Le cadre descriptif..... 6

3. Utilisation du cadre pour décrire les politiques..... 27

4. Quelques conséquences pour l'analyse de politiques..... 33

5. Mise en œuvre..... 43

1. Introduction

Nous ne disposons pas d'une théorie ou d'un cadre explicite qui nous permet de décrire de façon homogène les objectifs de la politique sociale et le fonctionnement des politiques sociales. Par cadre, nous entendons un outil permettant de décrire de façon homogène les individus dans leurs relations avec la société et ses institutions, y compris les incidences des politiques sur ces relations et les résultats sur le plan individuel et social.

L'approche fondée sur le parcours de vie constitue le bon point de départ. Elle est basée sur les parcours individuels et sur les événements et transitions majeurs de la vie. Le cadre proposé dans le présent document décrit :

- La participation (et la non-participation) des individus aux institutions de la société au cours de leur vie; et
- Les échanges de ressources entre les individus et ces institutions. Les institutions de la société englobent le marché, la famille, les organisations communautaires et les programmes gouvernementaux. Les ressources incluent les stocks et les flux de fonds, de temps, de services, d'information et de compétences.

Le cadre proposé a au minimum pour objet d'aider à fournir un outil de conceptualisation des relations entre les individus et la société qui soit conforme aux idées nouvelles sur la politique sociale. Il pourrait aboutir à une mesure et être utilisé comme un instrument de politiques. Associé à des considérations sur la mesure, il pourrait marquer le début d'une politique sociale fondée sur des faits.

Le cadre proposé est décrit au chapitre 2 et s'appuie sur l'histoire d'Olivia, un personnage fictif dont l'expérience de vie reflète celle de beaucoup de Canadiennes et de Canadiens. Le chapitre 3 explique comment il pourrait être utilisé pour décrire des politiques. Le cadre est un outil qui permet d'établir des liens entre les intrants et les processus d'élaboration d'une politique et ses extrants et ses résultats finaux. Il aide en outre à décrire les mandats des principaux acteurs du système de la politique sociale. Le chapitre 4 décrit quelques incidences du cadre en matière d'analyse politique. Le cadre peut influencer le choix d'approches stratégiques générales en ce qui concerne la cadence et la progressivité de l'évolution des politiques. Il peut être utilisé pour examiner les futures pressions et possibilités sur le plan de la politique et nous aider à réfléchir à l'architecture stratégique – l'évolution des acteurs et de leurs actes et des relations entre les nombreux intervenants dans les questions sociales. Il peut également influer sur la conception et l'application des politiques et sur l'élaboration de mesures de l'efficacité. Dans le chapitre 5, on examine brièvement quelques questions pratiques de mise en œuvre.

2. Le cadre descriptif

Notre examen des études actuelles sur les politiques indique que l'on s'entend de plus en plus sur la nécessité de considérer les individus comme l'unité d'analyse en politique sociale. Au cours des dernières années, on a mis beaucoup l'accent sur les données longitudinales qui permettent de suivre les individus pendant une certaine période et sur l'analyse au niveau microsociologique, c'est-à-dire au niveau des individus plutôt qu'à celui de groupes de personnes préétablis. Il est en outre visible que l'on désire examiner les rôles des individus en relation avec diverses institutions sociales pour suppléer aux carences de l'approche actuelle axée principalement sur les relations commerciales et compléter les renseignements actuels sur le revenu et sur les activités économiques par d'autres types d'information décrivant l'usage d'autres types de ressources et la participation à des activités non commerciales comme la prestation de soins. De nombreux auteurs se sont appliqués à compléter les statistiques de flux par des données sur les stocks d'actifs incluant les richesses, le logement, le capital humain et le capital social.

Ces thèmes sont étroitement interdépendants et peuvent constituer un cadre homogène permettant de décrire les relations entre les individus et les institutions. Le reste de cette section expose les principales caractéristiques de ce cadre descriptif.

2.1 Flux réciproques de ressources

La figure 1 représente les flux réciproques de ressources entre un individu et les principales institutions de la société, un des principaux éléments du cadre descriptif.

Un individu hypothétique, Olivia, est utilisé à titre d'exemple afin de faire comprendre un point crucial, à savoir qu'une analyse sérieuse doit reposer sur des renseignements concernant des individus et pas des groupes de Canadiens préétablis.

En ce qui concerne les institutions sociales, la figure 1 est une variante du classement des principales institutions de la société que l'on trouve généralement dans les études sur la politique sociale, à savoir la famille, la collectivité, le marché et l'État. La variante est que nous avons scindé l'État en deux types d'entités : le gouvernement comme tel et les organismes publics indépendants comme les écoles et les hôpitaux.

Qui est Olivia?

Née au Canada en 1955, Olivia est un enfant de la génération du baby boom. Elle a grandi dans une famille aimante et soucieuse de son bien-être. Son père travaillait dans un grand magasin et sa mère restait à la maison pour prendre soin de la famille. Olivia a eu une enfance heureuse. Les figures 3 à 6 illustrent le déroulement de l'histoire de sa vie. Aujourd'hui, Olivia aurait 49 ans, mais comme elle a été conçue à titre d'exemple servant à illustrer le cadre proposé, nous sommes en mesure de montrer l'évolution pour le reste de sa vie, le début de sa vie adulte étant marqué par des crises, mais dans les années qui suivent, sa situation est plus sécuritaire et agréable.

Établissement d'un cadre général à partir du parcours de vie d'Olivia

La plupart des gens vivent des expériences semblables au cours de leur existence : lorsque nous sommes encore très jeunes, la majorité d'entre nous bénéficient des soins dévoués de notre famille, nous allons à l'école et avons des emplois – même si la durée des études et le type d'emplois diffèrent. Bon nombre d'entre nous se trouvent confrontés à des défis semblables lors du passage de l'école au travail, de l'état de membre de la famille parentale à celui de parent, et du travail à la retraite. Les individus ont les mêmes valeurs et leurs attentes sont similaires. Ainsi, en cas de maladie, nous nous attendons à recevoir les mêmes prestations de soins. Il en est de même en ce qui concerne un traitement égal devant la loi. Ces composantes communes constituent la base de notre identité, de notre expérience d'une citoyenneté commune.

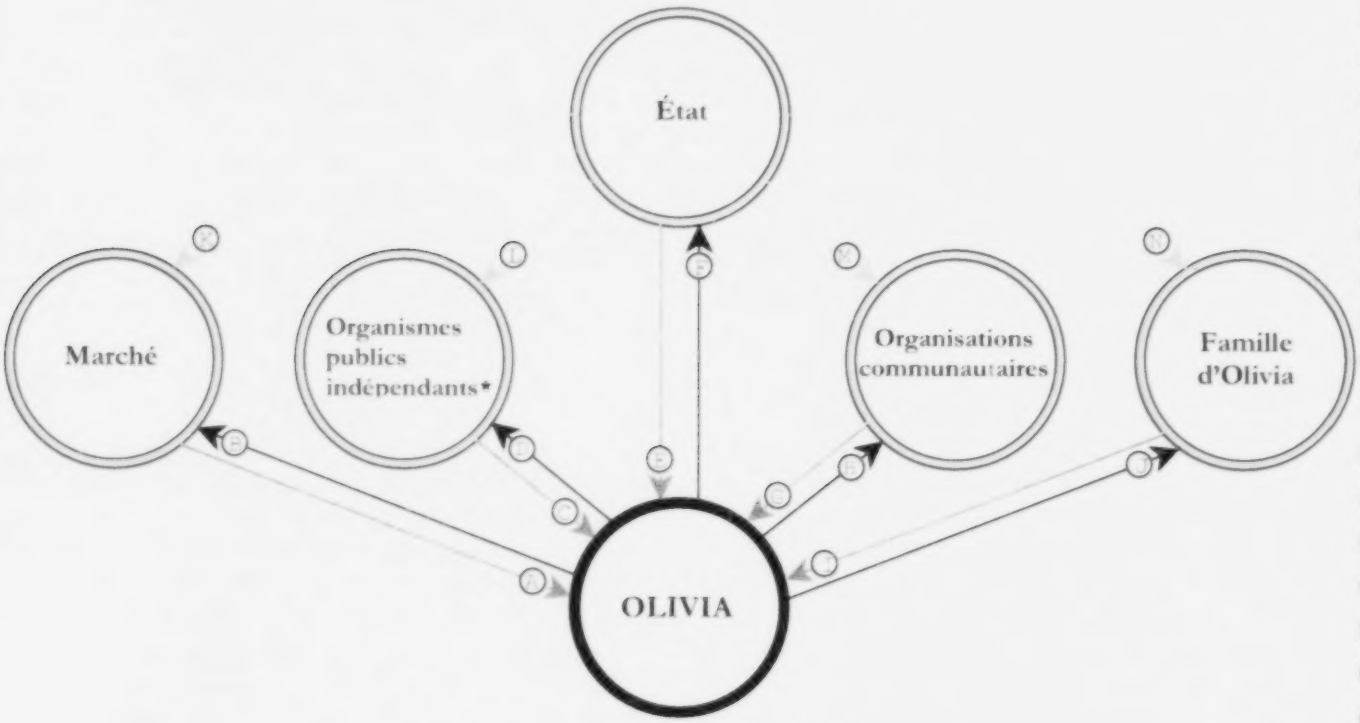
Il existe bien évidemment des différences importantes entre les individus. Nous ne traversons pas les mêmes transitions dans la vie, pas dans le même ordre, ni au même âge. Les diverses transitions dans la vie familiale ne se produisent pas au même moment que celles survenues dans les milieux de travail ou d'apprentissage ou de prestation de soins et celui où les personnes bénéficient des soins.

Par conséquent, Olivia n'a pas la prétention d'être un indice composite ou un cas moyen. Les techniques statistiques traditionnelles nous obligent à penser en moyennes et en groupes. Nous examinons les données selon le sexe – ou le groupe d'âge ou l'ethnicité ou encore l'état du revenu – et fondons notre analyse sur des moyennes au sein de ces groupes. Cette façon de procéder donne une fausse conception de la société. Toutes les constatations que nous avons faites au cours de notre analyse révèlent l'existence d'un monde extrêmement hétérogène dans les groupes standards sur lesquels nous nous basons, même si de nombreuses caractéristiques sous-jacentes sont similaires. Cette hétérogénéité augmente considérablement lorsque l'on s'intéresse non seulement à des personnes à un moment précis, mais également à leur passage complexe dans les institutions sociales au cours de leur vie.

L'exemple d'Olivia est donc un rappel que notre analyse devrait, si possible, être fondée sur de l'information concernant les parcours de vie des 30 millions de Canadiens (ou, tel qu'indiqué plus loin, de Canadiennes et de Canadiens « synthétiques » pour éviter toute ingérence dans la vie privée). Ce type d'analyse est de plus en plus réalisable grâce aux récentes bases de données et techniques analytiques.

Le cadre ci-proposé est suffisamment général pour décrire tout le monde, et pas seulement Olivia. Il peut décrire la vie des immigrants récents, des personnes handicapées, des personnes vivant seules, des sans-abri, et de ceux qui ont un emploi stable et une famille au cours de la vie. Il peut être utile, à mesure que le cadre évolue, de tracer des histoires de la vie des gens dans ces catégories – qui vivent des expériences assez différentes de celles d'Olivia et comparent leurs expériences de vie en utilisant le cadre proposé. Aux fins du présent article, Olivia constitue un bon exemple. Sa vie illustre de nombreux enjeux auxquels est confrontée la politique sociale actuelle.

Figure 1 – Le flux des ressources entre Olivia et les principales institutions de la société
(Les agents ou piliers de l'État providence)



Exemples de liens indiqués dans la figure

Obligations réciproques : les ressources qu'elle reçoit et celles qu'elle fournit

A. Le marché a fourni des biens et des services à Olivia.
B. Olivia a fourni de la main-d'œuvre.
C. Les institutions publiques ont fourni à Olivia des soins hospitaliers, des soins institutionnels et l'éducation.
D. Olivia s'est portée volontaire pour les voyages scolaires et a payé un pourcentage des frais des soins institutionnels qu'elle a reçus à la fin de sa vie.
E. Les gouvernements ont fourni à Olivia de l'assurance-emploi, de l'aide sociale, des programmes actifs du marché du travail, des pensions et des crédits d'impôt pour enfant.
F. Olivia a payé des impôts et des taxes.
G. Des organisations communautaires ont prodigué des conseils et des services de garde d'enfant lorsque Olivia était chef de famille monoparentale sans emploi.
H. Olivia a recueilli des fonds pour la Société du cancer pendant des années.
I. Ses parents ont pris soin d'elle lorsqu'elle était enfant et lui ont fourni le logement lorsqu'elle est retournée au foyer familial pendant qu'elle était chef de famille monoparentale. Dans son ménage, lorsqu'elle était adulte, les revenus ont été mis en commun et, comme elle avait un revenu inférieur à celui de son mari, elle a reçu un transfert théorique de revenu de son mari au cours de leur vie commune.
J. Elle a pris soin de ses enfants et de sa mère lorsque l'état de santé de celle-ci est devenu fragile. Dans le contexte de la mise en commun des revenus dans les familles, elle a transféré de l'argent au cours d'une étape antérieure de sa vie à son conjoint de l'époque qui était alors étudiant.

Finances et réglementation gouvernementales

K. Les gouvernements établissent des règlements sur les salaires minimums et les conditions de travail.
L. Les gouvernements financent, mandatent et réglementent les écoles, etc.
M. Les gouvernements financent les organisations communautaires par le biais d'allégements fiscaux et, dans de nombreux cas, par l'octroi direct de fonds.
N. Les gouvernements réglementent les relations familiales par le biais de la législation matrimoniale et du droit de la famille.

* Les organismes publics indépendants sont les écoles, les hôpitaux, etc. qui sont indépendants (à des degrés variables) du gouvernement mais sont mandatés et financés par lui.

En ce qui concerne les institutions sociales représentées dans la figure 1, la référence aux organismes publics indépendants donne une image beaucoup plus riche que les quatre points de référence habituels, à savoir le marché, la famille, la collectivité et l'État. Elle nous permet notamment de voir plus clairement le rôle central de l'État non seulement en termes de liens directs avec les individus, mais aussi le rôle qu'il joue en réglementant les autres institutions, notamment les écoles, les hôpitaux, le milieu de travail et quelques aspects de la vie familiale.

Les institutions sociales sont représentées sous une forme simplifiée dans la figure 1. Des distinctions plus pointues sont nécessaires dans le cadre de l'analyse. On peut facilement se baser pour ce faire sur la façon dont les institutions sociales (et les réseaux et les programmes) sont codées et classées.

- Pour la plupart des applications en matière de politiques, il sera plus précisément essentiel de scinder « l'État » selon les nombreux programmes gouvernementaux (assurance-emploi, imposition, etc.) et selon le type de gouvernement qui en assure l'exécution (fédéral, provincial, etc.).

- En outre, il sera important de disposer de données brutes qui permettent le regroupement d'institutions à des fins précises. Par exemple, dans les discussions sur le rôle de l'économie sociale, il sera important de regrouper les organisations commerciales, communautaires et bénévoles qui ont des objectifs sociaux semblables.

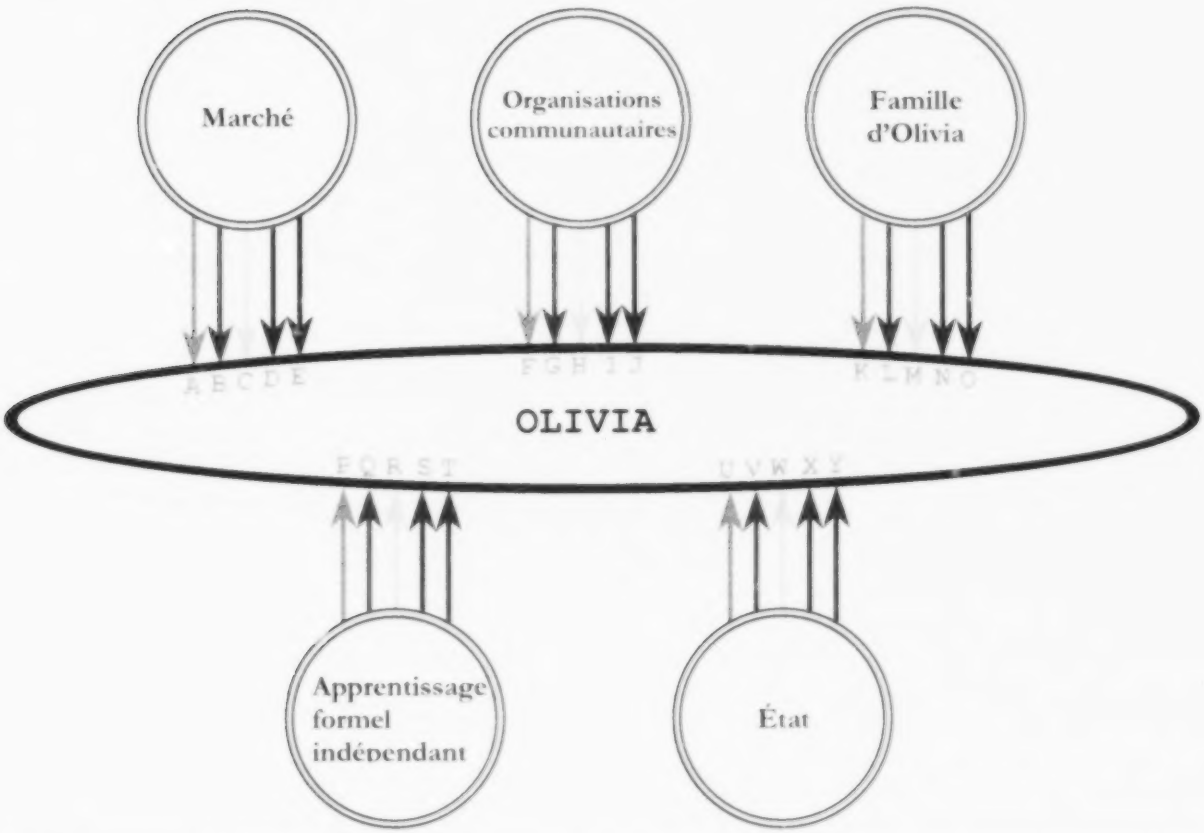
2.2 Prise en compte de multiples ressources

La figure 1 ne représente qu'un seul flux de ressources entre les individus et les institutions. En réalité, il y a plusieurs ressources clés. Un cadre entièrement descriptif doit tenir compte de toutes ces ressources, comme l'indiquent les flux de la figure 2 :

- L'argent pour la consommation courante et pour l'accumulation des avoirs financiers.
- Les compétences, le savoir, etc. pour usage immédiat et pour la formation du capital humain.
- Les contacts avec les personnes qui assurent actuellement la réalisation des projets et édifient le capital social (réseaux).
- Les biens, le logement, les services et les soins dispensés pour consommation courante (et, dans certains cas, pour constituer des stocks, notamment en ce qui concerne le logement).
- L'information destinée à faciliter les décisions individuelles.

Pour simplifier les choses, la figure 2 n'indique que les ressources qui sont transférées à Olivia. Il est toutefois aussi important que le cadre tienne compte du fait que Olivia fournit un éventail semblable de ressources à diverses institutions de la société. Cette contribution sera représentée dans une figure ultérieure.

Figure 2 - Les types de ressources fournies



→	L'argent pour la consommation courante et pour l'accumulation des avoirs financiers.
⟹	Les compétences, le savoir, etc. pour usage immédiat et pour la formation du capital humain.
⇢	Les contacts avec les personnes qui assurent actuellement la réalisation des projets et édifient le capital social (réseaux).
⟹	Les biens, les services et les soins dispensés pour consommation courante et accroissement du capital physique.
⟹	L'information destinée à faciliter les décisions individuelles.

Exemples de ressources fournies à des individus comme Olivia

MARCHÉ

- **A** Gains, pensions privées
- **B** Expérience pratique et formation en cours d'emploi
- **C** Collègues, contacts professionnels, superviseurs
- **D** Biens, services, logement, la plupart des soins prodigués
- **E** Média, marketing

ORGANISATIONS COMMUNAUTAIRES

- **F** Bons d'échange, etc. (mais pas courants)
- **G** Services consultatifs, formation, garde d'enfants, compétences en bénévolat
- **H** Sessions de groupe, renvois
- **I** Refuges, service de repas à domicile, loisirs, culture
- **J** Information sur la prévention, promotion, lobbying

FAMILLE

- **K** Mise en commun du revenu familial
- **L** Développement de la petite enfance au foyer
- **M** Capital social créant des liens au sein de la famille, entre voisins
- **N** Repas, logement, vacances, etc. partagés
- **O** Information partagée au sein de la famille

APPRENTISSAGE FORMEL

- **P** (Non courant)
- **Q** Formation scolaire initiale et apprentissage à l'âge adulte
- **R** Apprentissage pour socialiser, ou venant des compagnons d'études et des enseignants
- **S** Lait gratuit pour repas scolaires (mais pas courant)
- **T** Recherche, bibliothèques

GOUVERNEMENT

- **U** Pensions publiques, assurance-emploi, aide sociale, crédits d'impôt
- **V** Programmation active sur le marché du travail
- **W** Services consultatifs, renvois (mais pas souvent explicites)
- **X** Logement subventionné
- **Y** Statistiques, analyse, marketing social, sites Web, etc.

En outre, la figure n'indique pas les flux de ressources multiples dans les diverses institutions. On n'a pas accordé beaucoup d'attention à certaines d'entre elles, comme en ce qui concerne les flux de l'information, dans les études sur les politiques, mais il faudrait en tenir compte dans le cadre global.

La figure 2 met l'accent sur le point essentiel, à savoir que l'on peut recevoir diverses ressources de nombreuses sources. Cette indication rappelle que l'argent et l'éducation ne sont pas les seules ressources disponibles et que le gouvernement n'est pas le seul fournisseur.

Par exemple, les flux de l'information sont des instruments de politique puissants souvent négligés, même s'ils jouent un grand rôle dans les programmes. En outre, dans tous les secteurs de la recherche en politique sociale que nous avons examinés, le capital social commence à être considéré comme une ressource susceptible de jouer un rôle important dans l'élaboration des politiques.

L'accès à divers types de ressources de nombreuses sources différentes est une façon de gérer le risque. Si une ressource manque, une autre peut compenser son absence, qu'il s'agisse des mêmes ressources venant d'une institution différente ou d'une ressource totalement différente. L'absence de nombreuses ressources différentes pourrait avoir des conséquences catastrophiques.

Notre analyse concernant la pauvreté et l'exclusion, par exemple, démontre qu'une personne débute dans la vie avec un capital initial de ressources, de relations et de droits au bien-être ou de biens et de services collectifs qui sont ajoutés ou retranchés avec le temps. À mesure que la personne fait face à des épreuves comme la pauvreté, la séparation conjugale ou l'invalidité, le nombre et la qualité de « tampons » possédés atténuent la capacité d'adaptation d'une personne.

Ces « tampons » sont constitués d'actifs physiques et financiers, du capital humain lié à l'éducation, aux compétences et à la santé et du capital social représenté par les réseaux au sein de la famille et de la collectivité. En outre, ces actifs et ces ressources peuvent être accentués par l'aide publique qui peut être différente selon le pays.

Tout au long de la vie, les « tampons » évoluent; pour certaines personnes, ils seront renforcés alors que pour d'autres, ils diminuent, offrant de moins en moins de protection contre chaque épisode de revers de fortune. Lorsque les ressources s'amenuisent dans des proportions où elles ne constituent plus des « tampons » efficaces, c'est le glissement vers l'exclusion sociale.

2.3 Participation aux institutions de la société

Ce concept du rôle de tampon joué par les ressources tout au long du parcours de vie implique, bien entendu, que le cadre s'appuie sur les concepts du parcours de vie. Le principal concept est que les personnes connaissent diverses *transitions*

et *étapes* durant leur vie. Vivre seul par exemple constitue une étape (ou un stade, comme on l'appelle souvent) et vivre en couple en est une autre. La transition entre ces deux étapes suppose le mariage ou toute autre forme d'union. Le passage de travailleur à celui de chômeur peut être la conséquence d'une transition difficile comme le fait d'être licencié. Ou il peut être un ajustement facile, par exemple, si la personne licenciée parvient à trouver rapidement un meilleur emploi. Les principales transitions pour la plupart comportent le passage de l'école secondaire à un établissement d'enseignement postsecondaire, ou à celui d'avoir des enfants, ou prendre sa retraite.

L'analyse qui appuie la politique à suivre examine les stades ou les étapes de la vie – des aperçus statiques, par exemple, du nombre de personnes ayant un emploi ou sans emploi, ou de personnes célibataires ou mariées, ou de ceux et celles qui étudient actuellement ou qui ont terminé leurs études. Le présent cadre rend également possible ce genre d'analyse, mais en y intégrant des analyses plus dynamiques des transitions et des étapes de la vie. Il permet d'examiner l'incidence des événements qui se produisaient à une étape de la vie précise sur les changements ultérieurs. Grâce à ce cadre, la politique peut davantage se concentrer sur ces transitions – et sur les ressources favorables à des transitions réussies.

Les transitions et les étapes de la vie apparaissent en relation avec toutes les institutions représentées dans les figures 1 et 2. Cependant, ces figures étaient extrêmement statiques et excessivement simplifiées. Les figures 3 à 6 montrent les effets de ces relations institutionnelles sur la vie réelle d'Olivia. Elles permettent d'examiner la participation d'Olivia à quatre des institutions de la société : familles et ménages, agents publics indépendants – nous avons choisi l'apprentissage formel à titre d'exemple, marchés – que nous avons représentés par les marchés du travail, et la collectivité – en choisissant surtout les organisations communautaires qui fournissent et financent des services.

Le terme « parcours » désigne le passage dans une série d'institutions sociales. Dans le présent cadre, ces parcours sont des outils d'analyse qui ne sont pas immuables. Ils peuvent et devraient être modifiés selon la nature de l'analyse en question. C'est possible parce que le cadre est fondé sur des données au niveau microsociologique et individuel :

- Nous aurions pu ajouter une figure représentant la participation d'Olivia à des programmes gouvernementaux précis (période pendant laquelle elle a reçu de l'assurance-emploi, etc.). En outre, nous pouvons saisir les ressources financières gouvernementales reçues par d'autres voies, tel que mentionné plus loin.

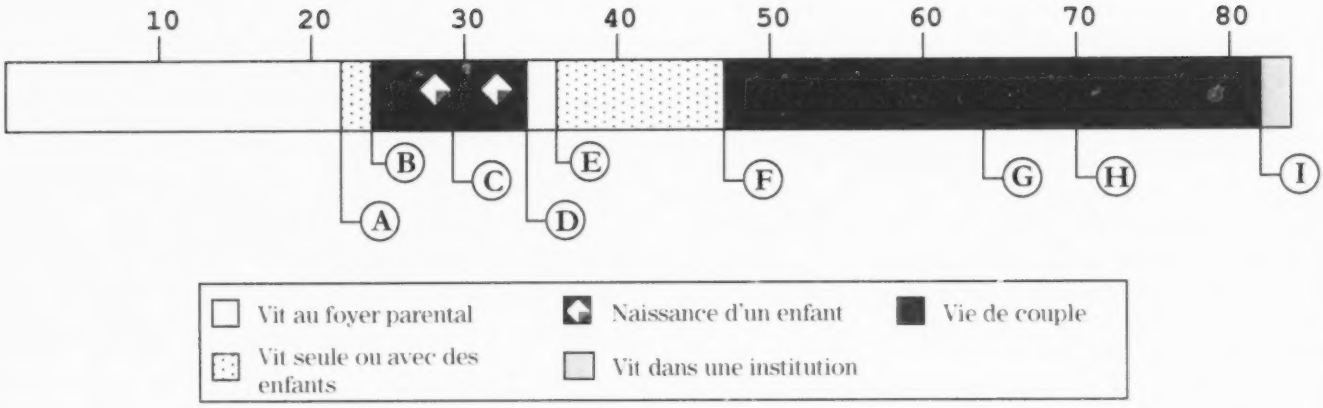
- Nous aurions également pu représenter sa participation à des institutions indépendantes par des figures distinctes pour les institutions de santé et de soins de longue durée, voire les prisons.

- Nous aurions pu représenter un parcours dans l'économie sociale (consistant en la participation à un mélange d'institutions communautaires

et d'institutions commerciales) ou un parcours culturel, ou encore un parcours de vie active.

Ce qui est particulièrement important, c'est que nous pouvons produire des analyses semblables pour des groupes de personnes qui sont importantes dans le contexte de l'application de la politique en question – par exemple pour les immigrantes récentes ou les Autochtones ou encore les personnes issues de familles à faible revenu.

Figure 3 – Parcours de vie d'Olivia
Parcours famille-ménage



A. À l'âge de 22 ans, Olivia s'est installée en appartement après avoir terminé ses études.

B. À l'âge de 24 ans, elle déménage dans un appartement avec son conjoint. Elle a deux enfants, un à l'âge de 28 ans et l'autre à l'âge de 32 ans.

C. À l'âge de 29 ans, elle et son conjoint déménagent dans un appartement plus grand, situé plus près du lieu de travail.

D. À l'âge de 34 ans, elle se sépare de son conjoint et retourne vivre chez ses parents.

E. À l'âge de 36 ans, elle déménage dans un appartement à loyer modique où elle vit seule avec ses enfants.

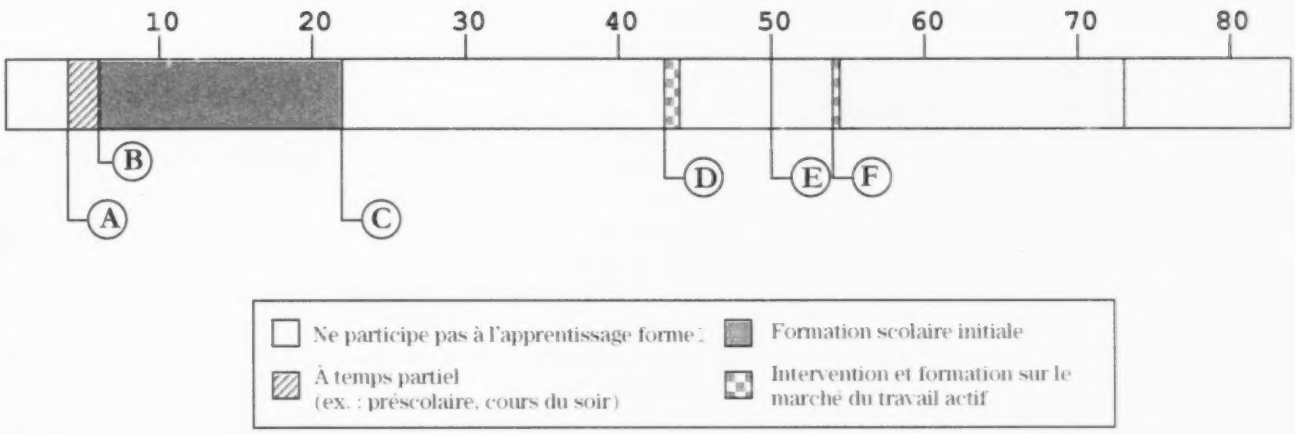
F. À l'âge de 47 ans, elle se marie et emménage dans une maison louée avec son mari et son fils cadet qui reste avec eux encore cinq ans.

G. À l'âge de 64 ans, elle et son mari achètent un condominium de plus petite superficie.

H. À l'âge de 70 ans, son mari décède. Elle reste seule dans le condo.

I. À l'âge de 82 ans, Olivia a la maladie d'Alzheimer et passe les deux dernières années de sa vie dans une institution.

Figure 4 – Parcours de vie d'Olivia
Parcours de l'apprentissage formel
(exemple d'institution indépendante)



A. À l'âge de 4 ans, Olivia entame son apprentissage préscolaire

B. À l'âge de 6 ans, elle commence à fréquenter l'école à temps plein.

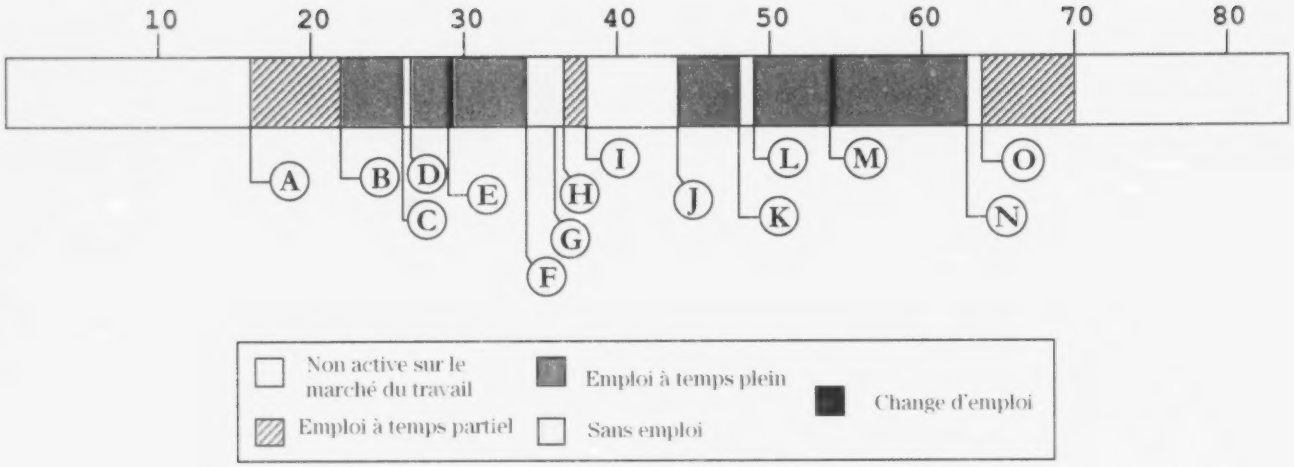
C. À l'âge de 22 ans, elle est diplômée du collège communautaire.

D. À l'âge de 43 ans, Olivia signe pour un programme actif sur le marché du travail d'une durée d'un an qui assure de la formation, dispense des services consultatifs et apporte de l'expérience professionnelle pour aider les mères chefs de famille à réintégrer le marché du travail.

E. À l'âge de 50 ans, elle entreprend de suivre des cours du soir (espagnol, poterie, etc.) qui se poursuivent par intermittence pendant les 20 années suivantes.

F. À l'âge de 54 ans, son employeur l'envoie pour trois mois à un cours de formation à temps plein dans l'entreprise.

Figure 5 – Parcours de vie d'Olivia
Parcours des emplois rémunérés



A. À l'âge de 16 ans, Olivia travaille à temps partiel pendant l'année scolaire et elle a des emplois d'été.

B. À l'âge de 22 ans, après avoir décroché son diplôme, elle obtient immédiatement un emploi à temps plein.

C. À l'âge de 26 ans, elle est mise à pied et se met à chercher un nouvel emploi.

D. Après six mois d'emploi, elle trouve un nouvel emploi à plein temps.

E. À l'âge de 29 ans, elle change d'emploi et travaille dans un nouveau quartier.

F. À l'âge de 34 ans, après s'être séparée de son mari, Olivia quitte son emploi pour s'occuper de ses enfants. Elle n'est pas active sur le marché du travail.

G. À l'âge de 36 ans, elle se met à la recherche d'un emploi qui lui convient.

H. Après six mois de recherche, elle trouve un emploi à temps partiel mal rémunéré.

I. À l'âge de 38 ans, ses emplois à temps plein disparaissent. Elle cesse de chercher un emploi.

J. À l'âge de 44 ans, Olivia trouve un emploi à temps plein grâce à un programme actif sur le marché du travail.

K. À l'âge de 48 ans, elle est à nouveau mise à pied et entame une période de recherche d'emploi.

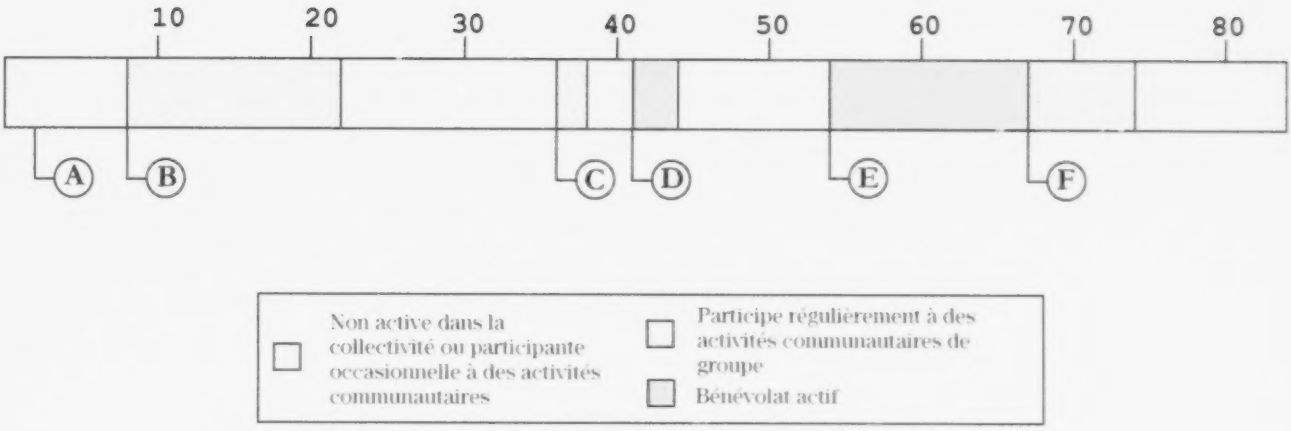
L. Il lui a fallu un an pour trouver un nouvel emploi, mais il est plus intéressant.

M. À l'âge de 54 ans, elle change d'emploi mais pour le même employeur.

N. À l'âge de 63 ans, elle prend officiellement sa retraite d'un emploi rémunéré.

O. À l'âge de 64 ans, après un an de retraite, elle s'adonne à une activité à temps partiel rémunérée comme organisatrice pour une organisation de services de santé.

Figure 6 – Parcours de vie d'Olivia
Parcours communautaire



A. À l'âge de 2 ans, Olivia est déposée chez sa grand-mère qui prend soin d'elle pendant que sa mère est au travail.

B. À l'âge de 8 ans et pendant toute la durée de sa période scolaire, elle devient active dans les guides et dans divers autres clubs et associations de jeunes.

C. À l'âge de 36 ans, après s'être installée en appartement, Olivia devient membre d'un groupe communautaire d'aide aux mères chefs de famille monoparentale.

D. À l'âge de 41 ans, elle prend un engagement bénévole important : elle assure des services de garde informels d'enfants de mères chefs de famille monoparentale de la collectivité.

E. À l'âge de 54 ans, elle devient bénévole pour une organisation de services de santé – son activité consiste principalement à recueillir des fonds.

F. À l'âge de 67 ans, elle abandonne le bénévolat à temps plein mais maintient des liens étroits avec l'organisation de santé pendant cinq autres années.

2.4 Liens entre le flux des ressources et les parcours du cycle de vie

Les parcours de vie choisis sont représentés dans la partie inférieure de la figure 7. La partie supérieure de la figure représente les dépenses qu'Olivia a faites et les montants qu'elle a touchés au cours de quatre années correspondant à des périodes précises de sa vie. Dans cette figure, nous avons indiqué séparément le rôle de l'État pour signaler les flux liés à la politique comme l'aide aux étudiants, les impôts et l'assurance-emploi. Nous avons aussi représenté séparément les économies d'Olivia pour indiquer comment Olivia a accumulé ses avoirs financiers et les a réduits.

Pour mieux comprendre la figure 7, il suffit de comparer la situation d'Olivia à l'âge de 40 ans et sa situation à l'âge de 60 ans. En ce qui concerne les flux financiers, elle traverse une dure période à l'âge de 40 ans, car elle est mère chef de famille sans emploi. Les dépenses qu'elle consacre à l'achat de biens et de services pour sa consommation personnelle sont peu élevées et ses dépenses pour subvenir aux besoins de ses enfants sont de niveau semblable. Elle n'a pas de revenu du marché et compte sur les transferts gouvernementaux et, dans une mesure plus restreinte, sur les dons financiers de ses parents.

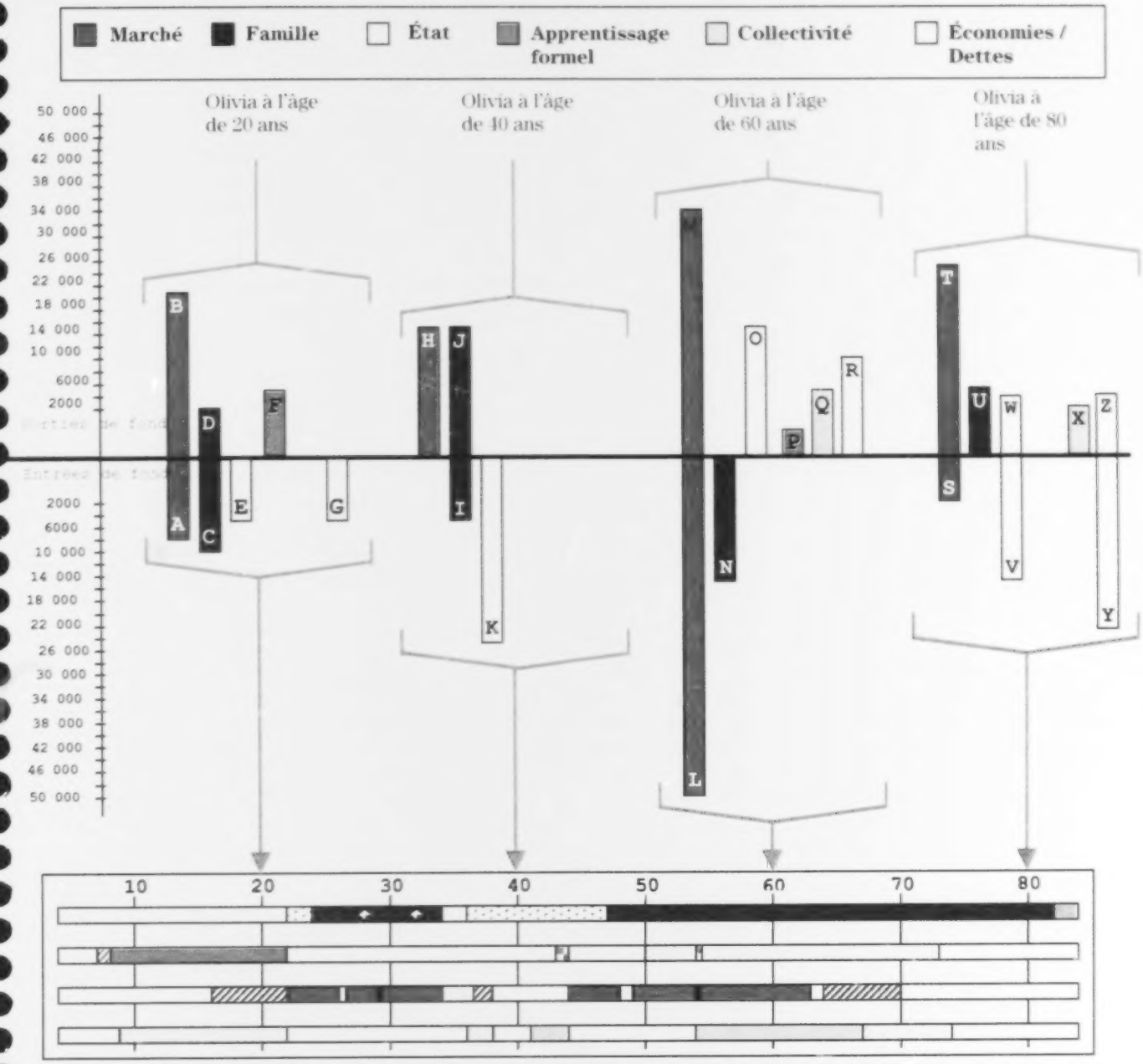
À l'âge de 60 ans, sa situation s'est considérablement améliorée. Elle a un emploi bien rémunéré et sa consommation est élevée. Elle s'est mariée et les revenus de son mari sont plus élevés que les siens (situation représentative de l'inégalité entre les sexes encore fréquente dans la génération d'Olivia). Elle est par conséquent la bénéficiaire d'un revenu provenant de lui du fait de la mise en commun des revenus familiaux. Elle paie des impôts au lieu de recevoir des transferts financiers, fait des dons au secteur communautaire et fait des économies pour la retraite.

Un message capital qui se dégage de la figure 7 est la nécessité d'adopter une approche pointue sur le plan temporel. L'établissement de la moyenne des flux de revenu pour des tranches de temps importantes – comme lorsque Olivia était dans sa période scolaire typique et avait moins de 25 ans ou pendant sa période active, c'est-à-dire lorsqu'elle était âgée de 25 à 64 ans, ou encore pendant ses années de retraite –, présente une image très déformée de sa vie. Et même si on se base sur les parcours de vie bien précis, il est clair que l'analyse fondée sur des étapes de la vie ou sur un groupe d'âge est presque dénuée de sens. Les étapes critiques de chaque parcours ne correspondent pas.

Un deuxième message est qu'il est important de tenir compte de nombreuses sources d'aide. Même lorsqu'elles se limitent aux flux financiers, comme dans le présent exemple, le rôle interdépendant des emplois, des marchés et des familles est visible dans ses revenus et dépenses globaux.

Il serait possible d'élaborer des exemples analogues indiquant d'autres flux – liés aux compétences, aux contacts sociaux, aux services ou à l'information. Les études que nous avons examinées font très peu mention des interactions entre ces flux et de l'envergure de la substituabilité – ce qui est sans aucun doute dû à des données incomplètes. Il semblerait que ce soit un domaine important de recherche-développement ultérieur fondée sur le cadre exposé dans le présent document.

Figure 7 - Flux financiers : revenu, dépenses et économies d'Olivia à quatre périodes précises de sa vie

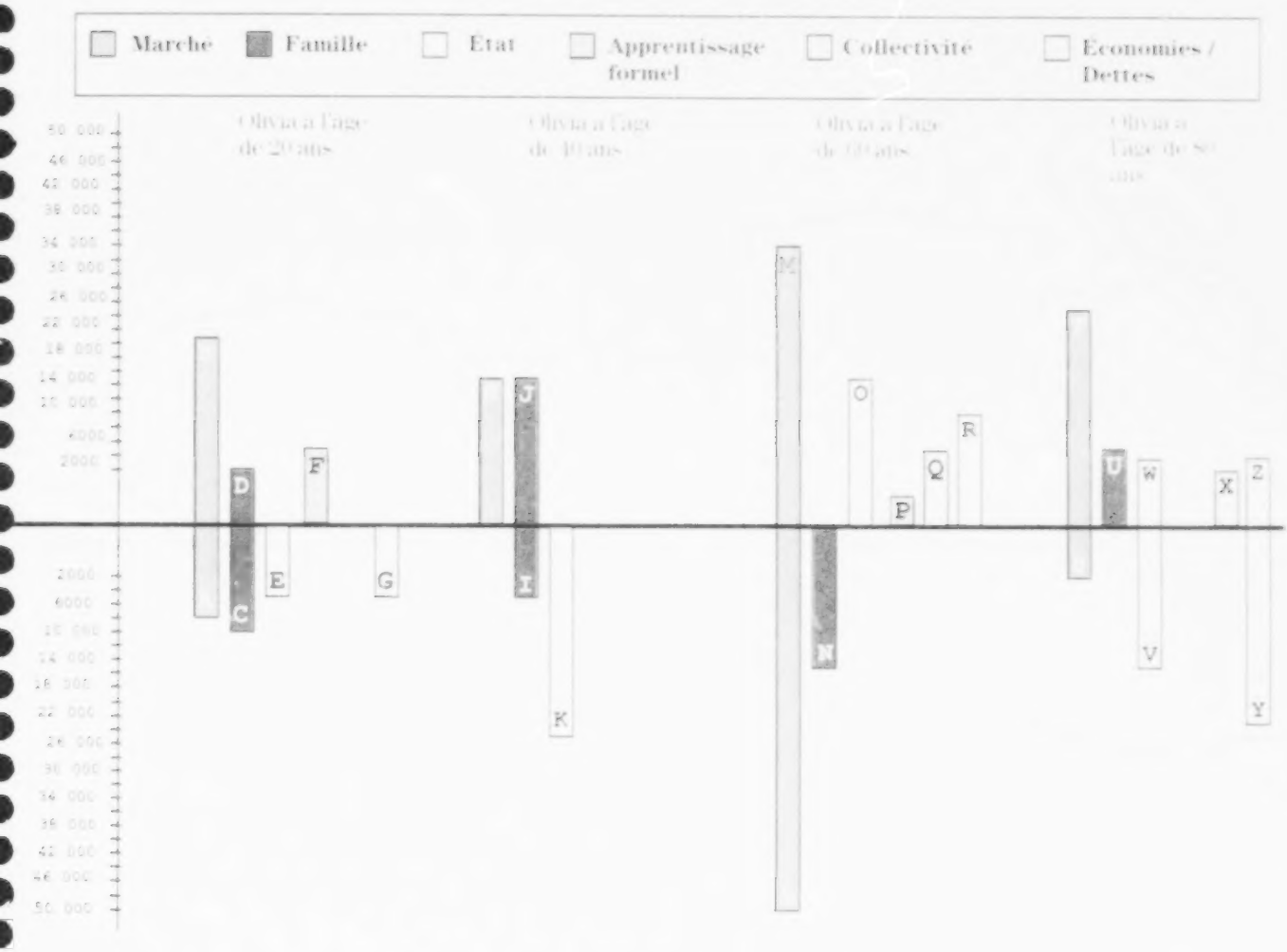


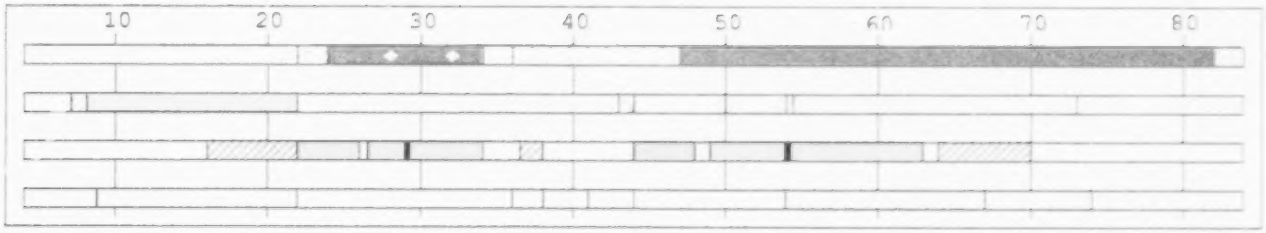
A	Gains provenant d'un emploi d'été et d'un emploi à temps partiel
B	Ses dépenses personnelles et sa part des dépenses du ménage
C	Sa part du revenu familial en commun
D	Elle verse une pension à ses parents pour le gîte et le couvert en été
E	Aide financière aux étudiants, crédit d'impôt
F	Frais d'inscription aux cours et frais d'instruction
G	Prêts d'études
H	Dépenses personnelles
I	Don de ses parents

J	Dépenses du ménage pour subvenir aux besoins de ses enfants
K	Aide sociale, crédits d'impôt
L	Ses gains personnels
M	Ses dépenses personnelles et sa part des dépenses du ménage
N	Sa part des gains mis en commun (revenu plus élevé de son mari)
O	Impôts et taxes : sur le revenu, TPS, charges sociales
P	Droits d'inscription à des cours du soir
Q	Dons à des œuvres de bienfaisance
R	Économies liées à un régime privé de pension

S	Intérêts reçus
T	Ses dépenses au chapitre de l'alimentation, du logement, etc.
U	Don aux petits-enfants
V	Revenus de pension publique, crédits d'impôt
W	Taxes et impôts
X	Dons à des œuvres de bienfaisance
Y	Pension privée, rentes de son mari défunt
Z	Olivia continue à épargner

Figure 7 - Flux financiers : revenu, dépenses et économies d'Olivia à quatre périodes précises de sa vie





A	Dans le ventre d'une région de la ville d'Angleville à temps partiel
B	Ses dépenses personnelles et sa part des dépenses du ménage
C	Sa part du revenu familial et économies
D	Elle verse une pension à ses parents pour le gîte et le couvert en ville
E	Aide financière aux étudiants (crédit d'impôt)
F	Frais d'inscription aux cours et frais d'instruction
G	Prêts d'études
H	Dépenses personnelles
I	Don de ses parents
J	Dépenses du ménage et de services avec les autres membres de sa famille
K	Aide sociale (crédit d'impôt)
L	Ses cartes personnelles
M	Ses dépenses personnelles et sa part des dépenses du ménage
N	Sa part des gains nets et économies (retenues fiscales de sa famille)
O	Impôts et taxes sur le revenu TPS, cotisations sociales
P	Dettes dues suite à des achats de soi
Q	Dettes des cartes de l'entreprise
R	Économies pour la retraite privé de pension
S	Dépenses de
T	Ses dépenses personnelles et sa part des dépenses du ménage
U	Dépenses personnelles
V	Dépenses de retraite à temps plein (crédit d'impôt)
W	Taxes et impôts
X	Dettes des cartes de l'entreprise
Y	Passage pour [illegible] de sa [illegible] retraite
Z	Olivia atteint à épargner

2.5 Prise en compte du rôle des avoirs

Jusqu'à présent, nous avons surtout examiné les flux de ressources, mais certaines ressources sont non seulement consommées mais peuvent également être réservées pour usage ultérieur. Le cadre devrait inclure les deux : les stocks et les flux. L'intérêt sur le rôle des stocks (capital humain, capital social, logement, richesse financière) est marqué dans de nombreuses discussions actuelles sur les politiques mais on constate une carence de données homogènes. On ne veut pas encore tirer de conclusions très élaborées sur l'effet conjugué de ces ressources pour aider les gens au cours de leur vie.

La figure 8 représente les besoins. Les quatre parcours de vie courants sont représentés dans la partie inférieure. La partie supérieure représente une série de graphiques indiquant les divers types d'avoirs. Les deux ressources représentées dans la partie supérieure sont les ressources financières (comptes bancaires, investissements, épargne liée à la pension, etc.) et les éléments d'actif corporel (principalement le logement et les voitures). Elles sont évaluées en dollars.

Les autres mesures indiquées sont le capital social (les contacts et les relations) et le capital humain (représenté par les compétences, la connaissance, les aptitudes et les capacités). Pensez à un indice permettant d'établir une comparaison entre la situation d'Olivia à diverses étapes de sa vie et une moyenne nationale sur la durée de vie pour l'ensemble des Canadiens.

Un message clé qui se dégage est que, en ce qui concerne Olivia du moins, la plupart de ses avoirs ont augmenté au cours de sa vie et ont atteint leur point culminant après l'âge de 50 ans. Le capital social est l'exception : elle avait des réseaux vigoureux lorsqu'elle était jeune puis, de nouveau, après l'âge de 50 ans.

Dans l'analyse, nous n'avons inclus dans les figures que des données concernant les actifs financiers et corporels d'Olivia à partir de l'âge de 20 ans. (Ses parents avaient des avoirs mais, pour la simplicité de présentation, nous n'avons pas indiqué sa part de ces avoirs.)

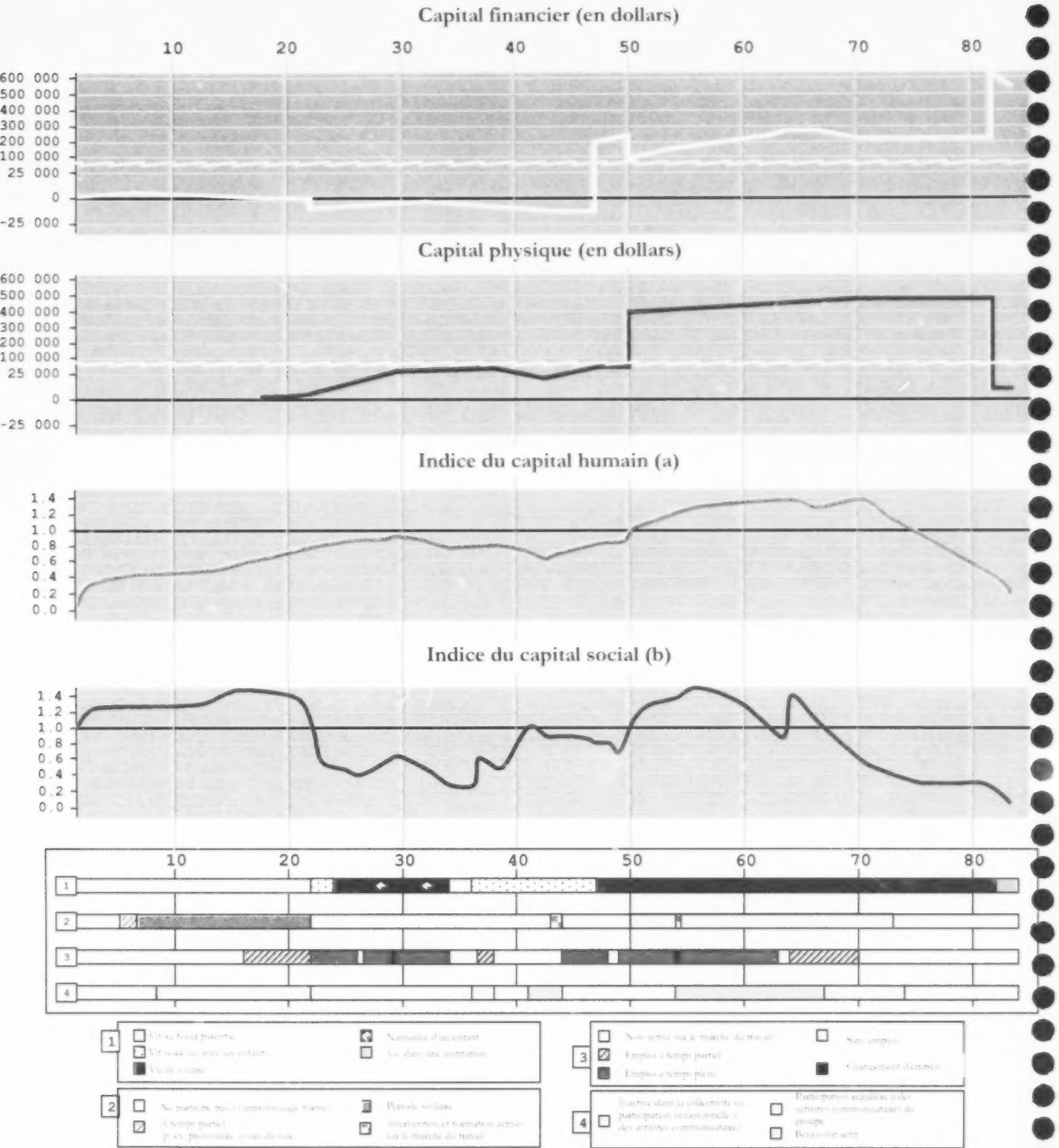
- Sa situation au chapitre du capital humain et du capital social s'est détériorée à une étape plus avancée de sa vie en raison du décès de son mari et de sa retraite, tant sur le plan professionnel que sur celui des organisations bénévoles. Cependant, dans le cas d'Olivia du moins, on ne constate aucune détérioration des avoirs financiers. Elle a vécu modestement de pensions publiques et ne faisait que de modestes prélèvements sur ses avoirs personnels en matière de pension. Elle n'a pas reçu d'héritage important au décès de son mari, à l'exception de ses pensions et de sa part de la maison.

- Sa situation au chapitre des ressources a subi des changements soudains lorsqu'elle s'est mariée à l'âge de 47 ans et que la pension et les autres économies de son mari sont devenues une ressource partagée, et après la conversion d'avoirs financiers importants en avoirs matériels lorsqu'elle a acheté une maison à l'âge de 50 ans et après un changement comparable en sens inverse lorsqu'elle a vendu sa maison avant d'aller en maison de retraite, vers la fin de sa vie.

- Le capital social était élevé lorsque Olivia était jeune, avec de solides liens familiaux et de nombreux contacts en milieu scolaire et dans la collectivité. Lorsque Olivia a été diplômée, ce capital a diminué car elle avait peu de contacts au travail ou dans le nouveau quartier où elle s'était installée. Son capital social a subi de fortes fluctuations lorsqu'elle était à la fin de la vingtaine et dans la trentaine, alors qu'elle était sans emploi, qu'elle a déménagé et qu'elle s'est séparée de son mari pour aller vivre chez ses parents, puis pour vivre seule avec ses jeunes enfants. Elle a perdu le capital social associé aux contacts professionnels et de voisinage mais a acquis un nouveau capital social grâce à son rôle de plus en plus actif dans la communauté vers la fin de cette dure période.

Comme avant, du fait que le cadre est fondé sur des données homogènes au niveau individuel, on dispose d'une grande marge de manœuvre pour adapter l'analyse à des cas particuliers. Quelle est la différence en ce qui concerne les groupes à risque au niveau des avoirs qui leur restent durant le cycle de vie? Les habitudes des membres de la génération du baby-boom sont-elles semblables à celles des membres des autres générations?

Figure 8 – L'accumulation et la diminution des avoirs au cours de la vie d'Olivia



a. Dans ce tableau, le capital humain désigne les compétences, la connaissance, les aptitudes et les capacités accumulées et l'indice indique la relation par rapport aux compétences de l'ensemble des Canadiens dont on a établi la moyenne sur la durée de vie. Les valeurs de moins de 1,0 indiquent des compétences inférieures à la moyenne alors que des valeurs de 1,0 ou supérieures indiquent que les compétences d'Olivia à cette étape de sa vie sont égales ou supérieures à la moyenne.

b. Dans le présent tableau, le capital social désigne le réseau de contacts d'Olivia à une étape donnée de sa vie, pondéré selon l'importance du revenu dont ces contacts font part. On a utilisé pour calculer cet indice la même approche que pour celui du capital humain.

2.6 Vue d'ensemble

Au fur et à mesure que le cadre évoluera, il sera aussi important de créer des mesures permettant de résumer les perceptions d'Olivia de sa vie, ses préoccupations et ses attentes toute sa vie durant. Bon nombre de ses inquiétudes concernent la vie des autres personnes et non elle-même – la manière dont ses parents s'en sortent dans leur vieillesse. Le cadre proposé permet d'établir ce genre de liens intergénérationnels.

La figure 9 rassemble tous les éléments évoqués jusqu'ici dans une même figure et fournit un contexte détaillé susceptible d'appuyer une analyse de la situation d'Olivia – son sentiment de bien-être et de sécurité. Cette figure compliquée est uniquement réservée à des fins d'analyses politiques. Elle fait ressortir l'importance des transitions. À ce stade, nous nous référons à des transitions et à des étapes situées sur des parcours de vie séparément. Cependant, de nombreux défis en matière de politique apparaissent lorsque les transitions difficiles se déroulent dans plusieurs trajectoires, à peu près au même moment de la vie des personnes, comme par exemple la fin d'un mariage, la perte d'un emploi et la naissance d'un enfant en relativement peu de temps. La plupart des politiques s'emploient à résoudre des problèmes survenus dans une trajectoire prise isolément – politiques scolaires, politiques en matière de santé, de l'emploi – mais le besoin est surtout plus grand lorsque les problèmes ont multiples sources.

La figure 6 illustre un type d'analyse qui deviendra possible. Elle indique comment plusieurs facteurs conjugués peuvent avoir, sur le cours de la vie, une influence qui pourrait nécessiter une action politique.

- Au centre de la figure, on voit l'exemple familier de la participation d'Olivia à quatre parcours de vie.

- Au-dessus de ces parcours sont représentées ses habitudes en ce qui concerne ses avoirs au cours de la vie – ses ressources financières, ses ressources matérielles et ses ressources en capital humain et en capital social. Ces données ont été directement prélevées dans la figure 8.

- La figure indique en outre les principales transitions de la vie d'Olivia, y compris les transitions survenant à peu près au même moment sur des parcours différents. Les études sur les politiques sont de plus en plus axées sur le rôle important qu'elles jouent en fournissant aux individus les ressources qui leur permettent de réaliser harmonieusement ces transitions. Les « T » de petite dimension indiquent les principales transitions dans chaque parcours. Les « T » de grand format et en rouge représentent les transitions qui surviennent à peu près en même temps sur plus d'un parcours et qui sont souvent associées au stress dans la vie des individus. C'est dans ce cas que le soutien de la collectivité est peut-être le plus indispensable.

- À l'arrière-plan se trouve une partie ombragée qui indique le stress élevé dans la vie d'Olivia – des périodes marquées par des conflits d'horaire entre les parcours. On présume que les périodes où l'on manque de temps constituent une source importante de stress.

- La figure indique une histoire fictive permettant d'illustrer la conciliation travail-vie et le bien-être d'Olivia (en utilisant les pressions dues au manque de temps comme une mesure substitutive). Étant donné qu'il n'y a pas d'indicateurs longitudinaux disponibles pour le bien-être et les pressions dues au manque de temps, il est actuellement impossible d'établir un profil, de suivre, et de comprendre l'incidence des facteurs sur l'évolution du bien-être, et des perceptions ou capacités de gérer le temps alloué au cours des différentes étapes. Purement fictifs puisqu'ils ne sont pas empiriquement axés sur les données longitudinales, le sentiment de bien-être d'Olivia et les pressions dues au manque de temps représentées dans la figure 9 concordent cependant avec les estimations ponctuelles fournies dans le cadre de l'Enquête sociale générale (1998)[1] en ce qui concerne la réponse des indicateurs de bien-être individuel moyen et de pressions dues au manque de temps au cours des événements de la vie précis.

La figure est, bien entendu, extrêmement complexe, mais un lecteur patient pourra constater qu'elle représente les multiples défis qui se sont posés à Olivia lorsqu'elle avait une trentaine d'années : des transitions importantes, un stress élevé lié au manque de temps et des niveaux peu élevés d'actifs de tous types (quoique le capital social ait augmenté à la suite de fluctuations majeures au cours de cette période).

La figure 9 indique que dans la vingtaine et au début de la trentaine, lorsque Olivia entre pour la toute première fois en tant que jeune adulte sur le marché du travail, elle a connu un accroissement considérable aux niveaux des pressions dues à un manque de temps, suivi de la naissance de ses enfants à 28 et à 32 ans. L'augmentation de son bien-être est beaucoup moins prononcée pendant cette période, principalement en raison du changement d'état matrimonial (transition de l'état de célibataire à l'état de conjointe de fait).

Dans la trentaine, Olivia se sépare de son conjoint et quitte le marché du travail en laissant son emploi à plein temps. Les pressions dues au manque de temps pendant cette période demeurent élevées, en raison des responsabilités liées au soin des enfants. Cependant, ces deux transitions importantes, à savoir changement d'état matrimonial (transition de l'état de conjointe de fait à l'état de

---

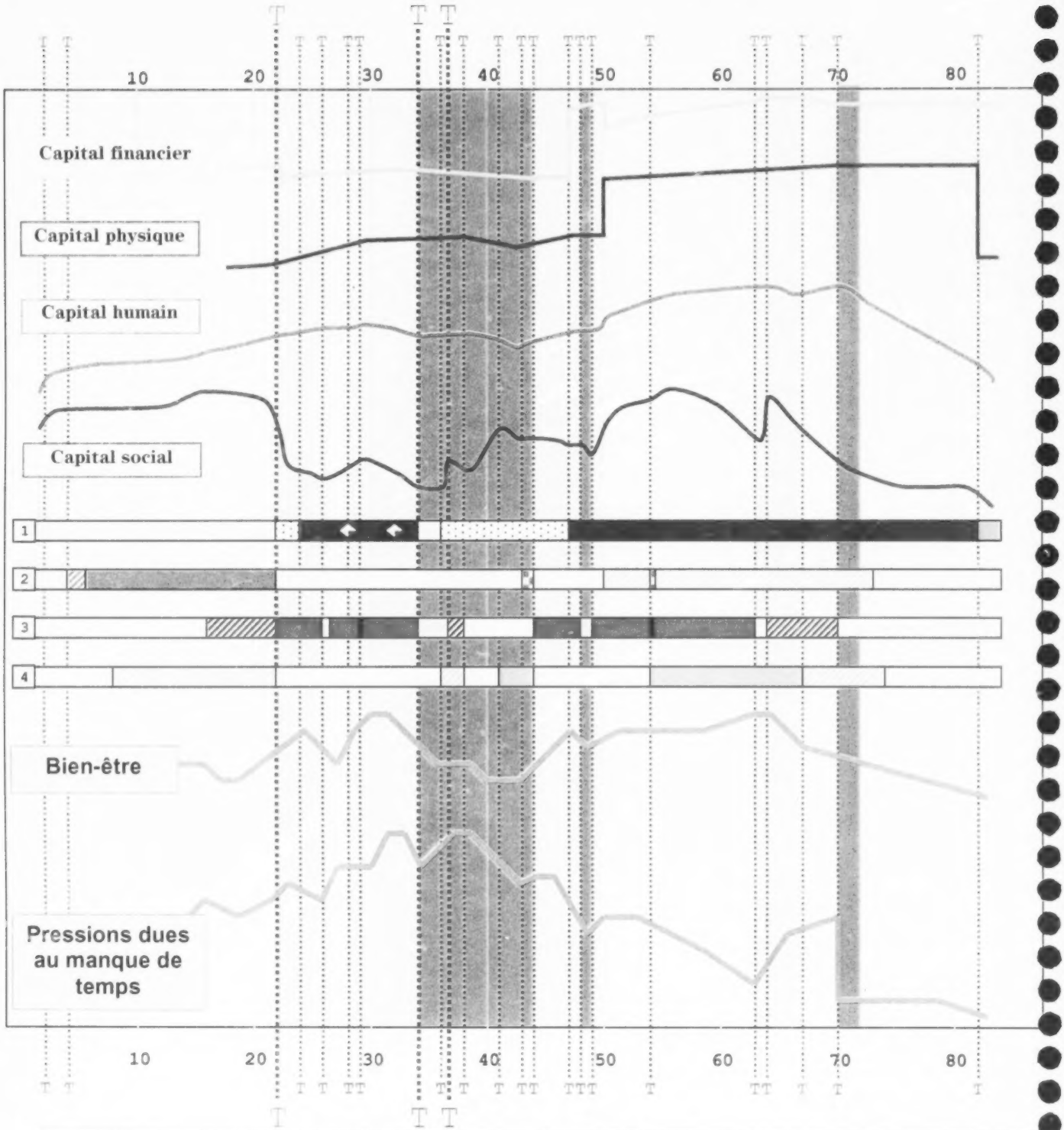
[1] Dans le cadre de cette analyse, on a utilisé le cycle 12 de l'Enquête sociale générale (1998). Les « pressions dues au manque de temps » représentent le décompte de cas où la contrainte de temps citée par les répondants dans leur réponse s'élève jusqu'à un maximum de 10. Le « bien-être » est établi de façon approximative grâce à une variable mesurant le degré de satisfaction à l'égard de la vie sur une échelle de de 1 à 4 (allant de très insatisfait à très satisfait). On a recours à une analyse multivariée pour estimer l'ampleur des divers stades de vie distincts sur les pressions dues au manque de temps et le bien-être. Cette démarche visait à proposer des limites et l'importance relative des transitions de vie dans le parcours de vie hypothétique d'Olivia.

divorcée) et transition de l'état de travailleuse active à la prise de soin des enfants et à l'état de chômeuse, ont des effets défavorables sur son bien-être au cours de la décennie suivant.

À mesure que ses enfants grandissent, le sentiment de pressions dues au manque de temps diminue progressivement. Ce processus s'est amorcé au début de sa quarantaine et se poursuit au cours des prochaines années. Une autre période de sans emploi à l'âge de 48 ans entraîne une forte baisse aux niveaux des pressions dues au manque de temps. Dans la quarantaine, le bien-être d'Olivia s'améliore petit à petit lorsqu'elle réussit à trouver un emploi stable, puis se marie. Mis à part une période de sans emploi, son bien-être continue d'accroître peu à peu durant sa cinquantaine.

À sa retraite, les pressions dues au manque de temps diminuent nettement, mais par la suite, en raison de ses nouvelles responsabilités liées au soin de son époux malade, les pressions dues au manque de temps augmentent considérablement. Le sentiment de bien-être d'Olivia se stabilise au début de sa retraite, mais les responsabilités liées au soin de son époux amoindrissent ce bien-être qui s'affaiblit davantage lorsqu'elle se retrouve veuve.

Figure 9 – Vue d'ensemble
Transitions, pressions dues au manque de temps, ressources, et bien-être au cours de la vie d'Olivia



3. Utilisation du cadre pour décrire les politiques

Le cadre décrit les aspects de la société qui présentent un intérêt particulier sur le plan de la politique sociale. On peut également l'utiliser pour décrire les politiques comme telles – leurs objectifs finaux, les résultats des politiques et les mandats des organisations intervenant dans l'exécution de la politique sociale.

3.1 Description des objectifs finals de la politique

Au plus haut degré de généralisation, l'objectif de la politique sociale peut être évalué en fonction du soutien du bien-être individuel. Il est possible d'évaluer le bien-être des individus en faisant des enquêtes sur les attitudes et les opinions au cours desquelles on demande aux participants d'indiquer leur degré de satisfaction à l'égard de la vie. Cependant, il est difficile de traduire ces perceptions très générales du bien-être en action politique. Il est d'abord nécessaire de décomposer le bien-être perçu en éléments sur lesquels la politique peut intervenir.

Les études que nous avons consultées indiquent que les facteurs déterminants du bien-être général peuvent être classés selon les catégories suivantes :

- La santé des individus. La dimension « santé » est une lacune importante dans le cadre que nous présentons. Nous prévoyons toutefois que les thèmes liés à la santé s'inscriront particulièrement bien dans ce cadre.

- L'inclusion des individus dans les institutions de la société définie de façon très générale, de façon à inclure l'accès aux biens et services, aux marchés du travail, aux institutions communautaires, aux politiques gouvernementales et à un large éventail de réseaux.

- La qualité de la société dans laquelle vivent les individus – sa prospérité matérielle, son égalité, sa diversité, sa durabilité, etc.

Inclusion sociale

Les études récentes indiquent que l'objectif du bien-être social individuel est actuellement généralement évalué en fonction du concept de base de l'*inclusion sociale* – une situation qui se concrétise lorsque tous les individus peuvent participer et être considérés comme des membres importants, respectés et actifs de la société.

On trouve de nombreuses variantes au niveau de la terminologie. La variante de l'inclusion est surtout utile dans le contexte des politiques préventives qui ont pour but de réduire les risques d'exclusion. L'*exclusion sociale*, qui est exactement l'opposé de la même définition, est plus utile dans le contexte des politiques qui ont pour objet d'aider les personnes déjà exclues.

Dans certains cas, les études sur les politiques appliquent le terme *pauvreté* à un concept pratiquement identique à celui de l'exclusion sociale. Par exemple, la pauvreté est de plus en plus considérée en termes d'accès au large éventail des ressources nécessaires pour maintenir un niveau suffisant de bien-être matériel au cours de la vie et pour permettre une participation active aux institutions sociales. Dans son travail pour le projet du PRP sur les facteurs normatifs sous-jacents de la politique, Eliadis mentionne le « lien entre la pauvreté et l'exclusion », des concepts dont la signification est très semblable, la pauvreté mettant l'accent sur l'insuffisance de ressources et l'exclusion mettant l'accent sur des aspects plus normatifs liés à la ségrégation et à la discrimination.

Au cours d'autres périodes, on a utilisé une terminologie mettant encore davantage l'accent sur l'importance d'une inclusion active aux diverses dimensions de la société. Par exemple, le terme *société active* était d'usage assez courant dans les années 80. Elle laissait entendre qu'une vie active dans la société était préférable à une vie plus passive.

Dans d'autres variantes, l'accent a été mis davantage sur les possibilités de *développer le potentiel humain* alors que dans d'autres, il a été mis sur l'inclusion associée aux droits humains, à la dignité et à la citoyenneté. Le terme citoyenneté est le plus souvent utilisé pour mettre l'accent sur le rôle des responsabilités réciproques. Le concept de *citoyenneté commune* est un thème récent qui lie les objectifs individuels et les objectifs collectifs de la société. *Citoyenneté sociale* est un concept similaire, et est particulièrement utile dans l'adoption d'une vue d'ensemble du développement social, qui accorde de l'importance aux fondements normatifs de la politique sociale et l'influence des flux réciproques de ressources entre les individus, les institutions et réseaux de la société.

Un thème clé de la politique sociale aide les citoyens à se prémunir contre les *risques* auxquels ils sont confrontés au cours de leur vie – risques pour la santé, risque de perdre son emploi, ou de ne pouvoir maintenir leurs niveaux de vie dans la vieillesse. De plus en plus, la politique tient compte des *choix* ouverts aux citoyens au cours de leur passage vers les principales transitions de la vie. Les politiques aident les citoyens à se prémunir contre l'insécurité qui survient inévitablement lorsqu'ils font face à des risques inconnus futurs et elles les aident à exercer une plus grande maîtrise sur leur choix de vie, y compris ceux qui surviennent inopinément.

Cependant, les risques, les choix, l'inclusion, l'appartenance, la citoyenneté sociale, la dignité ainsi que d'autres concepts constituent différentes façons d'examiner la même chose – les flux mutuels entre un individu et les institutions de la société au cours de la vie. Pour être en mesure d'en saisir toute la portée, il est nécessaire d'examiner ces flux en détail. Par exemple, il est essentiel de scinder le concept de l'inclusion et de l'exclusion en ses divers éléments constitutifs, à savoir ce dont les citoyens sont exclus. C'est à ce niveau plus précis que nous pouvons voir un lien significatif entre les objectifs finals et les instruments et mandats de politique concrets :

- La lutte contre l'exclusion de l'accès à un niveau suffisant de biens et de services (p. ex., les politiques de soutien du revenu), qui est liée au marché;

- La lutte contre l'exclusion du marché du travail (p. ex., la réglementation du marché du travail, la programmation active sur le marché du travail) liée au marché;

- La lutte contre l'exclusion des relations familiales normales et contre l'exclusion liée au nombre croissant de familles où les deux conjoints travaillent et mettent leurs revenus et leurs richesses en commun (p. ex., les lois relatives aux obligations découlant du mariage, les crédits d'impôt pour enfant, la garde des enfants) liée à la famille;

- La lutte contre l'exclusion de l'accès à un logement décent et abordable;

- La lutte contre l'exclusion de l'accès au secteur indépendant (p. ex., gratuité de l'assurance médicale, aide aux étudiants);

- La lutte contre l'exclusion de la collectivité (p. ex., soutien des secteurs bénévole et culturel, établissement des immigrants, quartiers bénéficiant d'une infrastructure adéquate dans lesquels règne la sécurité);

- La lutte contre l'exclusion du gouvernement (p. ex., encouragement de la participation électorale, rétroaction des citoyens, etc.); et

- Généralement, la lutte contre l'exclusion sur plusieurs fronts (législation relative aux droits de la personne, promotions antidiscrimination).

L'énumération qui précède est fondée sur une formulation négative de la lutte contre l'exclusion chez ceux qui sont déjà exclus. On a en outre établi une série parallèle d'objectifs de promotion de l'inclusion (pour réduire le plus possible l'exclusion future).

L'inclusion, avec toutes ses variantes et subdivisions, se résume à une simple question de participation et de non-participation à la société et aux ressources qui permettent ou non cette participation. Le cadre, y compris l'information qu'il contient sur les motifs de la non-participation et de la satisfaction quant à la participation, est par conséquent fait sur mesure pour décrire l'objectif politique principal, à savoir l'inclusion.

La qualité de la société

Si l'objectif individuel est la participation (ou la réduction de la non-participation involontaire), l'objectif collectif est lié aux types d'institutions et de réseaux sociaux que nous voulons avoir en place. Les documents que nous avons

consultés indiquent que l'on s'est fixé plusieurs objectifs sociaux qui se chevauchent quoique distincts :

- *Une société prospère :* un niveau élevé de bien-être matériel. Il est habituellement évalué en fonction du PIB par habitant.

- *Une société égale :* en particulier l'égalité des chances et l'égalité d'accès aux moyens de développer pleinement ses capacités. Des concepts plus classiques comme l'écart de revenu entre les riches et les pauvres sont toujours très pertinents mais ils sont considérés de plus en plus dans ce cadre plus général du parcours de vie.

- *Une société présentant une certaine diversité mais homogène :* une société dans laquelle les personnes ayant des caractéristiques individuelles différentes (langue, race, statut d'immigration, sexe, personnes ayant divers points forts et divers handicaps physiques et mentaux, etc.) peuvent jouer un rôle actif dans un riche éventail d'institutions et de réseaux sociaux, y compris d'institutions culturelles.

- *Une société durable :* le bien-être des générations futures est une préoccupation primordiale depuis quelques années dans le contexte de l'élaboration des politiques, surtout à l'approche de l'arrivée à la retraite d'une population vieillissante. Ce facteur a souvent été évalué en termes financiers – réduire les dettes qui devront être payées par les générations futures. Il est de plus en plus considéré également en termes de stocks de capital humain et social – et de stocks d'infrastructure sociale – que nous léguons aux générations nouvelles. Un autre thème nouveau est axé sur une architecture politique sociale durable, qui facilite une évolution constructive du rôle des gouvernements, des familles et des nombreuses autres institutions et réseaux sociaux qui jouent un rôle étroitement interdépendant dans le contexte du soutien du bien-être social.

Comme pour les objectifs individuels, presque tous les objectifs collectifs peuvent être décrits de façon empirique en ayant recours au cadre proposé – et les progrès réalisés vers l'atteinte de ces objectifs peuvent être mesurés pour autant que le cadre comme tel soit soutenu par des données détaillées.

- On peut tirer directement des mesures du bien-être matériel de l'information sur les flux de biens et de services.

- On peut extraire mécaniquement les mesures de l'égalité de pratiquement tous les flux et stocks mentionnés – égalité du revenu, égalité sur le plan de la consommation, égalité de richesse, égalité au niveau des compétences, etc. Étant donné que l'on a accès à des données s'étalant sur la durée de la vie, il est en outre possible d'examiner l'égalité de chances et quelques aspects de l'égalité au niveau du développement du potentiel personnel (c'est-à-dire dans la mesure où l'information sur les parents, la petite enfance, l'éducation, les circonstances familiales et d'autres

caractéristiques saisies donne une bonne approximation du potentiel humain).

- On peut tirer directement des mesures de la diversité d'une analyse de la participation et de la non-participation, pour autant que le cadre saisisse un riche éventail de caractéristiques individuelles.

- Des mesures de la viabilité peuvent être tirées de l'analyse des flux directs réciproques d'individus de différentes générations, et des calculs concernant les « gagnants » et les « perdants », établis en cohorte de divers flux financiers et autres flux.

3.2 Description d'énoncés de mandat

Pratiquement tous les énoncés de mandat relatifs à la politique sociale – qu'il s'agisse de politiques particulières ou de groupes de politiques auxquels est associé un mandat organisationnel – pourraient être aisément décrits en ayant recours à la terminologie du cadre. À la base, ils sont tous associés à la participation ou à la non-participation des individus aux institutions et aux réseaux sociaux, aux flux du soutien des individus et de ces institutions et réseaux, à l'éventail des ressources que les personnes ont à leur disposition au cours de leur vie pour soutenir cette participation et aux caractéristiques de l'individu qui est le bénéficiaire du programme.

- Les organisations dont le mandat est lié à la sécurité du revenu ont tendance à avoir recours à des concepts comme la pauvreté ou le bien-être matériel pour décrire leurs activités. Dans le cadre, ces concepts sont transposés en concepts de lutte contre l'exclusion de l'accès à des biens et services. Le mandat est souvent limité par le type de ressources fournies (aide sociale ou crédits d'impôt) ou par le type d'individu (autochtone ou personne âgées par exemple).

- De même, les organisations qui encouragent un « sentiment d'appartenance » pourraient également exprimer leur mandat en fonction de la participation aux institutions sociales et de la lutte contre la non-participation involontaire.

- Dans certains cas, le mandat peut être exprimé en termes de réglementation ou de soutien d'autres organisations afin, par exemple, de prévenir une forme particulière d'exclusion.

- Dans d'autres cas, une seule politique peut être axée sur plusieurs objectifs. Par exemple, des politiques d'emploi efficaces réduisent l'exclusion du marché du travail et procurent en outre aux individus les gains nécessaires pour réduire l'exclusion de l'accès à des biens et services adéquats; elles réduisent en outre bien d'autres formes d'exclusion.

3.3 Description des intrants, des processus, des extrants et des résultats de la politique

Nous avons besoin d'un cadre qui, en plus de soutenir les mandats stratégiques organisationnels, permette de décrire le contenu comme tel de la politique et ses résultats.

- *Intrants :* La figure 1 indiquait que les intrants et les extrants ne se présentent pas uniquement sous la forme de flux financiers. Les intrants incluent le temps et les compétences des personnes qui administrent la politique et l'information fournie par l'individu participant. Les institutions non gouvernementales peuvent recevoir des intrants (ou des contraintes) sous la forme de règlements ou d'un soutien financier du gouvernement. La figure 1 est toutefois simplifiée à outrance en ce sens qu'elle n'indique pas d'autres flux entre les diverses institutions – comme l'information du secteur communautaire concernant ses opinions sur les meilleures méthodes de prestation des services. Cette information ferait partie d'un cadre intégral.

- *Processus :* Le cadre exigerait que les institutions, y compris les programmes, soient classées et codées de diverses façons. La classification actuelle des résultats des politiques et des programmes laisse à désirer. Dans certains cas, comme en ce qui concerne les transferts liés à la sécurité du revenu, le processus est raisonnablement clair. Dans d'autres cas, notamment en ce qui concerne de nombreux services d'emploi et services sociaux, on ne dispose que de peu d'informations homogènes sur ce qui se passe en fait dans les programmes. Il y a une lacune essentielle à combler en ce qui concerne le partage homogène des pratiques exemplaires et des évaluations des programmes et services efficaces.

- *Extrants et efficience :* Rappelons que les figures 1 et 2 indiquent les résultats, le type de soutien qui est donné à l'individu et les règlements et soutiens apportés à d'autres partenaires. L'efficience est tout simplement la relation entre les intrants et les extrants.

- *Résultats et efficacité :* Les résultats sont les résultats finaux de la politique dans l'atteinte des objectifs stratégiques décrits dans les sections précédentes. L'efficacité est la relation entre les intrants et les extrants, en tenant compte de l'interaction avec d'autres flux. En évaluant les résultats de la politique, il est essentiel de tenir compte du fait que ses extrants sont substituables. Si un revenu est tiré d'une source, il ne sera peut-être pas nécessaire d'en obtenir d'une autre source. La fourniture des ressources matérielles, comme les logements sociaux, peut entraîner une diminution des dépenses au titre des transferts financiers comme l'aide sociale. Une politique d'emploi qui offre une formation en recherche d'emploi pourrait

réduire la nécessité d'avoir recours à d'autres extrants comme le transfert direct de fonds par le biais de l'assurance-emploi ou de l'aide sociale.

- Comme nous l'avons mentionné, les intrants, les processus et les extrants viennent directement du cadre, quoique des efforts considérables seraient requis pour recueillir l'information nécessaire en rapport avec les processus stratégiques et pour certains types d'extrants comme les extrants d'information.

- La situation n'est pas aussi simple en ce qui concerne les résultats de la politique. Les objectifs finaux et les extrants immédiats peuvent être mesurés directement à partir du cadre. Cependant, le lien entre les extrants et les objectifs finaux est très complexe. Les figures que nous avons utilisées pour représenter le cadre indiquent que cette complexité est liée au nombre extrêmement élevé de flux interdépendants (les extrants n'en étant qu'un) faisant intervenir de nombreuses institutions sociales.

- Une fois élaboré avec des données concrètes, le cadre permettrait d'accroître considérablement notre capacité d'examiner ces interactions et, par conséquent, d'évaluer l'efficacité de la politique. Cependant, il nous reste encore bien du chemin à parcourir pour être en mesure de faire des affirmations simples et catégoriques sur l'efficacité des politiques dans la plupart des secteurs de la politique sociale. C'est ce que nous examinerons à la section suivante.

4. Conséquences pour l'analyse de politiques

Supposons que, après plusieurs séries itératives de consultations et d'améliorations, un consensus soit dégagé quant à l'utilité d'un cadre selon le modèle proposé et que, grâce à de nombreux efforts et en investissant beaucoup de temps, nous élaborions les données et les outils d'analyse nécessaires pour pouvoir faire des descriptions quantitatives de portions importantes du cadre.

Dans l'hypothèse d'un tel acte de foi, quelle différence ferait ce type de cadre dans l'élaboration d'une politique sociale en ce qui concerne le processus et en ce qui concerne le fond? Quelles en seraient les conséquences pour :

- L'analyse d'approches stratégiques en matière d'élaboration de politiques – desseins ambitieux par opposition à des changements progressifs;

- La mesure de l'efficacité;

- Les conséquences pour l'analyse des besoins, des pressions et des possibilités en constante évolution;

- La conception et l'exécution des politiques;

- L'utilisation d'une terminologie commune;

- L'analyse du cadre de la politique – qui fait quoi dans le milieu de la politique sociale – et les moyens d'établir des relations harmonieuses entre les intervenants.

4.1 Conséquences pour les approches stratégiques en matière d'élaboration de politiques

Quelques conseillers en politiques préconisent des changements radicaux. D'autres favorisent le maintien du statu quo jusqu'à ce que le besoin d'un changement s'impose avec force. Des changements radicaux sont survenus dans les années 60 et 70 avec la mise en place de la structure actuelle des politiques sociales alors que la plupart des changements survenus au cours des dernières décennies ont été progressifs. (Les différences peuvent être exagérées, bien entendu. La mise en place des changements radicaux s'est en fait étalée sur plusieurs années et les changements progressifs plus récents ont eu un effet accumulé marquant.)

La question suscite actuellement de l'intérêt parce que certaines personnes pensent que la structure de l'État providence instaurée dans les années 60 et 70 a fait son temps et qu'il est nécessaire de mettre en place de nouvelles mesures comme les revenus de base garantis ou de procéder à une réorientation radicale de l'aide sociale et de l'assurance-emploi. D'après certaines personnes, la période de changements progressifs a engendré un système d'une opacité qui l'a rendu impénétrable. D'autres analystes, en se basant peut-être sur l'équilibre complexe des flux représentés par les figures ci-dessus, craignent que des changements importants aient des conséquences néfastes involontaires.

Un cadre quantifié ne générerait pas automatiquement des décisions mais réduirait la tension apparente entre ces deux stratégies de changement. Étant donné que le cadre augmenterait considérablement la transparence en ce qui concerne les flux dans le système, il réduirait, du moins dans une certaine mesure, l'opacité de l'approche progressive actuelle. Cette même information sur les flux réduirait considérablement l'incertitude quant aux conséquences négatives et involontaires de changements radicaux. On pourrait créer des scénarios de réforme – des scénarios prévoyant de gros changements et d'autres prévoyant de petits changements – qui permettraient de faire une analyse beaucoup plus précise des résultats.

Étant donné que l'on disposerait des outils nécessaires pour faire une meilleure évaluation d'un éventail beaucoup plus large d'options en matière de politiques, en pratique, les programmes politiques contiendraient très vraisemblablement un beaucoup plus large éventail d'options stratégiques dont on pourrait faire un examen explicite.

4.2 Conséquences pour l'analyse de l'efficacité et pour l'identification des options efficaces

La mesure du rendement telle que nous la connaissons serait-elle en voie de disparition?

Le cadre ne fait pas l'affaire des personnes qui aspirent à une analyse simple et rationnelle de l'efficacité des politiques. Il semblerait qu'une partie des discussions sur la mesure du rendement et sur les indicateurs sociaux soit fondée sur le principe d'une hiérarchie rigoureuse des intrants, des extrants, voire de plusieurs niveaux de résultats intermédiaires aboutissant à un objectif stratégique global unique. On pourrait avoir recours à cette hiérarchie pour calculer des mesures de l'efficacité et de l'efficience et établir des objectifs dont le suivi pourrait être fait grâce à des indicateurs sociaux.

En réalité, nous avons encore des progrès considérables à accomplir pour disposer des outils de mesure qui permettraient de rendre efficaces des approches aussi simples. La réalité essentielle qu'illustre le cadre est celle d'une très grande complexité.

Serait-on à l'aube d'une nouvelle ère marquée par un système d'élaboration des politiques très perfectionné et fondé sur des données empiriques?

On n'insinue pas par là qu'il est impossible d'évaluer l'efficacité des politiques. Certaines évaluations de programmes et expériences à l'aide de groupes de contrôle choisis au hasard permettent d'évaluer les résultats de façon assez précise quoiqu'elles soient rarement utilisées et qu'il faille des années pour obtenir des résultats.

Par contre, certains indicateurs sociaux de haut niveau permettent de signaler de façon relativement précise les changements en cours dans la société qui sont pertinents sur le plan des politiques – mais il est pratiquement impossible d'établir un lien entre les changements enregistrés par ces indicateurs et un programme précis.

Des mesures beaucoup plus précises de l'efficacité seraient possibles si nous avions à notre disposition un cadre mesuré. Nous pourrions alors tirer le meilleur parti (et renforcer considérablement) des indicateurs sociaux existants et des approches actuelles en matière d'expérimentation et d'évaluation. En fait, un cadre mature marquerait l'aube d'une nouvelle ère de politique sociale fondée sur l'empirisme.

- Le système serait soutenu par une banque de données reflétant toute la complexité du milieu de la politique sociale.

- Le système tiendrait compte de ce qui se passe en fait dans les programmes, promettant une révolution de notre capacité de partager les expériences au sujet des mesures efficaces et de celles qui ne le sont pas –

surtout en ce qui concerne les politiques qui aident les individus à s'adapter aux périodes de transition de la vie.

- On pourrait s'appuyer sur de nombreux indicateurs alors que nous n'en avons actuellement que quelques-uns à notre disposition. Le choix des indicateurs serait vraiment une question de choix et l'on pourrait choisir des indicateurs différents mais comparables, selon l'application. On peut faire l'analogie avec les données générées par le Système des comptes nationaux et par l'Enquête sur la population active. On pourrait choisir des indicateurs comme le PIB par habitant pour le taux de chômage à certaines fins ou le taux de chômage invisible et les indicateurs d'inflation à d'autres fins. En outre, ces mesures pourraient être modifiées au besoin sans briser la continuité, contrairement à la plupart des indicateurs actuels qui sont préétablis.

- Le même système de mesure peut être utilisé pour produire une mesure des résultats escomptés en temps réel au niveau microsociologique (les résultats escomptés pour un seul individu associés à la participation à un seul programme) et au niveau macrosociologique (efficacité à l'échelle du système).

Il n'existe pas de solution entièrement efficace au problème de l'établissement de liens entre des extrants de politiques précis et des résultats et objectifs d'un niveau supérieur. Le cadre ouvre toutefois la perspective d'améliorations radicales par rapport aux possibilités actuelles.

4.3 Conséquences pour l'analyse des besoins, des pressions et des possibilités futurs en matière de politiques

Le cadre peut aider à analyser des pressions qui sont déjà prévues au programme politique et des besoins et possibilités imprévus.

Une liste des pressions et possibilités à moyen terme en ce qui concerne la politique sociale a été établie conjointement aux projets du PRP. Les meilleures indications que nous avons actuellement montrent qu'il est important de suivre les moteurs de la politique sociale au cours des cinq à dix prochaines années :

- Les pressions dues au vieillissement de la population et à la flexibilité du parcours de vie;
- Les pressions et les possibilités liées aux compétences et au capital humain;
- Le problème tenace de la pauvreté persistante;
- Les questions spatiales;
- La précarité d'emploi et la précarité des familles.

Pressions dues au vieillissement de la population et à la flexibilité du parcours de vie

Sauf changement, la retraite des membres de la génération du baby-boom fera augmenter dans de fortes proportions les dépenses de la société pour les personnes âgées après 2011 environ. Une réaffectation des dépenses destinées à d'autres groupes d'âge est pratiquement inévitable. Une réduction proportionnelle du nombre d'heures de travail dans l'économie pourrait avoir des conséquences économiques et fiscales importantes.

Cependant, notre analyse indique que ce défi pourra être transformé en une opportunité gagnante sur toute la ligne en adoptant une perspective axée sur le parcours de vie. La période de retraite représente une énorme réserve de temps sous-exploité qui, s'il était mieux réparti sur le cycle de vie, générerait des gains socioéconomiques considérables. La conséquence économique négative du vieillissement de la population pourrait être atténuée ou compensée et il semblerait que des gains importants soient réalisables au chapitre des soins dispensés et de l'apprentissage permanent. Le résultat potentiel est examiné de façon très rigoureuse dans le cadre du projet du PRP sur le Vieillissement de la population et la flexibilité du parcours de vie en utilisant le modèle de microsimulation LifePaths de Statistique Canada. Ce modèle est en fait un prototype du type d'analyse que le cadre proposé rendrait possible. Le modèle signale en outre les nouveaux problèmes d'exclusion qui peuvent se présenter si la norme évolue de plus en plus vers un assouplissement des régimes de travail et en cas de transitions ultérieures plus graduelles vers la retraite. Les personnes peu qualifiées éprouveront peut-être beaucoup de difficulté à tirer parti de cette flexibilité accrue. Elles ne seront peut-être pas capables de travailler pendant une plus longue période en pratique et seront en perte de vitesse par rapport à celles qui en seront capables. Le nouveau cadre permettra d'évaluer les « gagnants » et les « perdants »en tenant compte des antécédents de toute une vie.

Pressions et possibilités liées aux compétences et au capital humain

La priorité actuelle accordée aux compétences et à l'apprentissage, y compris au développement de la petite enfance et à la formation en milieu de carrière, se maintiendra presque à coup sûr à moyen terme. Indépendamment du rôle de soutien de l'innovation et de la compétitivité que jouent les compétences, l'apprentissage permanent est la solution manifeste au problème mentionné ci-dessus des éventuels « perdants » parmi les personnes qui ne possèdent pas les compétences nécessaires pour travailler pendant une plus longue période de la vie. Les compétences et l'apprentissage sont des politiques classiques d'investissement social en vertu desquelles nous comptons sur la présence d'un vigoureux lien entre les investissements actuels dans l'apprentissage en vue d'obtenir des gains individuels et collectifs à l'avenir. La confiance est nécessaire parce que nous ne disposons que de moyens très limités d'évaluer le type d'investissements qui permettra d'obtenir des résultats déterminés à l'avenir.

Le cadre proposé est conçu de façon à éclaircir ce type de problème d'investissement social. Il nous permettra d'examiner quels types de participation

à des activités productrices de compétences sont associés à des activités utilisatrices de compétences plus tard dans la vie. Le cadre permet en outre d'examiner le capital humain conjointement avec d'autres actifs comme le capital social.

Le problème tenace de la pauvreté persistante

Le projet du PRP sur les Nouvelles approches en matière de pauvreté et d'exclusion est largement fondé sur des données dynamiques concernant les faibles revenus que l'on peut recueillir depuis peu grâce aux nouvelles sources de données longitudinales. La constatation fondamentale est que la plupart des épisodes de pauvreté sont relativement brefs mais que l'on trouve d'importants foyers de pauvreté persistante dans cinq groupes de la société : les Autochtones, les personnes handicapées, les mères chef de famille, les personnes seules d'âge moyen et les immigrants récents. Cependant, les outils d'analyse que nous avons à notre disposition laissent à désirer et ne sont que d'une utilité restreinte pour comprendre pourquoi une minorité de personnes dans les groupes les plus à risque sont effectivement pauvres alors que la plupart ne le sont pas.

Dans ce cas-ci également, il semblerait que le cadre, du fait qu'il met l'accent sur la participation au cours du cycle de vie et sur les transitions et de multiples ressources, soit pratiquement un outil idéal pour l'analyse du faible revenu persistant. Par exemple, de nombreux observateurs pensent qu'une des principales raisons de notre incapacité de régler le problème de la pauvreté persistante réside dans notre incapacité actuelle de tenir compte des lacunes et des points forts de nombreuses ressources et des interactions entre les ressources des individus au cours de leur vie.

Questions spatiales

Le lieu géographique et la mobilité ont fait l'objet d'une attention croissante dans le programme d'action. Cette attention se maintiendra probablement à moyen terme. Cela inclut des questions de mobilité en direction et en provenance de quartiers pauvres, les habitudes de mobilité des Autochtones en direction et en provenance des réserves, les schémas de concentration géographique des immigrants récents, l'accès à l'enseignement postsecondaire chez les personnes à faible revenu dans les régions non desservies par des collèges, la décentralisation des services, le rôle des collectivités et des municipalités dans le processus politique, la détérioration de l'infrastructure communautaire, pour ne nommer que ceux-là.

Ces problèmes ne sont pas d'origine récente. Cette prise de conscience est plutôt due à une perception accrue que nous n'en tenons pas suffisamment compte dans l'élaboration des politiques. Au cours de notre recherche, nous avons relevé dans les documents examinés de nombreux passages signalant que, puisque la politique est mise en œuvre dans des espaces précis, il est important de comprendre les conséquences du lieu géographique et de la collectivité concernée. Cependant,

nous n'avons relevé que peu de passages indiquant exactement ce que peut apporter la dimension spatiale.

Le problème est que les outils d'analyse actuels ne nous permettent pas d'évaluer l'importance de l'espace dans le réseau complexe des flux de ressources qui font partie du cadre actuel. Le cadre proposé, qui permet une analyse géographique, aidera à coup sûr à comprendre les incidences de ce facteur sur le plan des politiques. En raison des nombreuses données sur la participation et sur les ressources, le cadre ne manquera pas d'indiquer que l'espace est important, et qu'il l'est probablement beaucoup plus que ne semblent l'indiquer les données actuelles. (On a de la difficulté à imaginer que le bien-être social soit le même pour les personnes qui passent de nombreuses heures de la journée à faire la navette que pour celles qui vivent à proximité de leur lieu de travail et des installations communautaires. On a de la difficulté à imaginer que le fait de vivre dans des quartiers à taux de criminalité élevé n'ait aucune influence.)

Précarité de l'emploi et précarité des familles

Le lien entre les emplois peu stables et un revenu familial insuffisant est moins direct qu'on ne l'indique généralement. La plupart des personnes ayant un emploi mal rémunéré ne sont pas pauvres parce qu'elles vivent dans des familles où d'autres personnes ont un revenu. Les économiquement faibles (dont la situation est évaluée en utilisant le revenu familial comme définition de la pauvreté) ne représentent qu'un faible pourcentage du nombre total de personnes ayant un emploi. La hausse des salaires minimums (à moins que ce ne soit dans de fortes proportions) contribuerait très peu à réduire le nombre de petits salariés.

Le facteur qui a de l'importance est l'interaction entre le travail, la famille et les caractéristiques individuelles. La pauvreté est beaucoup plus répandue parmi les familles à revenu unique que parmi celles à deux revenus. Des changements dans les conditions de vie familiale font une différence marquée, comme l'indiquent les figures concernant Olivia. Les incapacités liées au travail ont de l'importance. Le cadre nous permettra de détecter avec précision ce qui se passe. Par exemple, les travaux effectués par le PRP en utilisant le modèle de microsimulation LifePaths indiquent que les transitions concernant le lieu de travail ont été assez stables au Canada alors que le nombre de transitions familiales a radicalement changé.

- Environ 83 % des femmes nées en 1920 et en 1940 ont vécu la transition de l'état de célibataire au mariage vers l'âge de 31 ans alors que très peu d'autres transitions ont été enregistrées. Par contre, le groupe de femmes nées en 1970 est beaucoup plus hétérogène et instable : 46 % des membres de ce groupe ont vécu une transition de l'état de célibataire à l'état de conjoint de fait, 41 % de ces femmes sont passées de l'état de célibataire à l'état de femme mariée, 12 % sont passées de l'état de conjointe de fait à l'état de célibataire et 10 % des mariages se sont soldés par une séparation.

- Par contre, on a noté une stabilité relative en matière d'emploi. À l'âge de 31 ans, les hommes faisant partie du groupe des hommes nés en 1920 avaient vécu environ 18 transitions d'emploi (passage à l'état de chômeur ou à l'état de travailleur actif, changement d'emploi, etc.). Elles incluent des transitions associées à un emploi saisonnier, à des emplois d'été, etc. Le chiffre comparable en ce qui concerne le groupe des hommes nés en 1970 n'indique qu'une faible augmentation à ce chapitre (22 transitions).

- Les chiffres concernant les hommes et ceux concernant les femmes dépeignent une situation à peu près semblable en ce qui concerne la stabilité d'emploi mais aussi en ce qui concerne l'instabilité conjugale.

Identification de nouveaux défis et de nouvelles possibilités en ce qui concerne la politique sociale

Les exemples mentionnés ci-dessus indiquent que le cadre pourrait s'avérer efficace pour l'analyse des pressions qui ont déjà été identifiées sur le plan des politiques. Il sera toutefois probablement surtout efficace pour identifier les pressions et les possibilités nouvelles.

La figure 7 mentionnée plus haut dans ce document illustre un type d'analyse qui deviendra possible. Il serait possible de concevoir des versions plus simples de figures comme celle-ci qui pourraient devenir des outils d'analyse très efficaces, surtout lorsqu'elles sont fondées sur des projections pour divers groupements de population qui présentent un intérêt pour la politique. Elles pourraient nous aider à déterminer dans quels domaines les interventions stratégiques pourraient être nécessaires et dans lesquels elles pourraient s'avérer moins indispensables. Ces outils pourraient être encore plus efficaces s'ils étaient assortis d'une dimension « santé » (santé ou états chroniques qui limitent l'activité sur divers parcours de vie).

4.4 Conséquences pour la conception et l'exécution des politiques

Lorsqu'il sera mis en œuvre, le cadre nous permettrait de tirer des enseignements de l'expérience d'autres politiques efficaces ou inefficaces, et d'évaluer les options en matière de politiques en fonction de mesures de leur efficacité escomptée. En ce qui concerne les politiques fondées sur des services de soutien sur mesure aux individus comme de nombreux services d'emploi ou services sociaux, il nous permettrait de prendre des décisions concernant les services à fournir en se fondant sur un calcul des options qui se sont avérées les plus efficaces dans des circonstances analogues.

Les systèmes de mesure du rendement, de conception des politiques et d'exécution pourraient essentiellement être appuyés par la même banque de données empiriques. Chaque année, la banque d'information sur les options qui se sont avérées efficaces s'enrichirait. Un cercle vertueux d'apprentissage pourrait être mis en place.

Les améliorations radicales suggérées ne seraient certainement pas automatiques. Elles nécessiteraient un niveau beaucoup plus élevé de partage d'information entre les paliers de gouvernement et les fournisseurs de services non gouvernementaux qu'autrefois dans le contexte de la politique sociale. Par exemple, il serait essentiel de procéder à un codage normalisé très précis des résultats des programmes en place alors qu'en réalité on a actuellement de la difficulté à obtenir des données homogènes, même rudimentaires, sur les programmes. Cependant, ce sont des problèmes auxquels une solution peut être apportée. La mise en place d'un organisme indépendant pour recueillir de l'information sur la santé pourrait être un modèle.

4.5 Conséquences pour la terminologie commune

En l'absence d'une terminologie reconnue, il est pratiquement impossible d'obtenir un accord sur les conséquences pratiques. Les discussions sur les politiques peuvent être interminables, les participants discutant de choses différentes. La politique est fonction de ses effets mesurés. Si les mesures sont mauvaises, la politique produira de piètres résultats. En l'absence de mesures, on n'a aucun moyen de garantir la reddition de comptes ou une exécution consciencieuse.

Notre conclusion est toutefois qu'il est nécessaire de commencer par le cadre puis de passer aux mesures. Les définitions utilisées pour formuler les mesures permettront d'assurer une homogénéité suffisante de la terminologie de la politique sociale. Tel que mentionné au chapitre 3, les différences terminologiques actuelles sont généralement liées à des points de vue différents et parfaitement légitimes sur un monde concret très complexe. Il ne serait ni possible ni souhaitable d'imposer de force une terminologie normalisée avant d'avoir une conception commune du cadre sous-jacent à ce monde complexe.

En fait, on peut dire qu'à cette étape du discours sur les politiques, au cours de laquelle nous examinons des orientations et des questions générales, une terminologie assortie de diverses significations peut en fait aider à développer des synergies nouvelles et de nouvelles coalitions d'intérêt. Le « langage commun » du discours actuel sur les politiques, s'appuyant inévitablement sur de vieux modes de pensée et de vieilles méthodes de mesure, peut être un obstacle à la créativité.

- Par exemple, des gains importants ont été réalisés en ce qui concerne la compréhension des questions liées aux invalidités et aux droits lorsque les analystes de politiques ont « abusé » des définitions courantes du dictionnaire en prétendant que l'inclusion sociale était un concept très différent de l'opposé de l'exclusion sociale. Le résultat a été un progrès considérable lié à l'abandon progressif d'une conception de l'exclusion comme un trait propre à la personne exclue pour la considérer comme un problème de la société responsable de l'exclusion.

- La cohésion sociale, l'économie sociale, le capital social et l'investissement social sont des exemples de concepts flous ayant de nombreuses significations qui ont été employés pour éviter les limites imposées par la terminologie et les mesures traditionnelles. Ils nous ont permis de porter une réflexion beaucoup plus intégrée sur les questions liées à l'immigration, au multiculturalisme, aux villes, à la citoyenneté et à l'identité nationale.

Le problème en ce qui concerne les dialogues fondés sur un langage flou est qu'il est difficile de faire glisser le discours vers l'étape suivante des évaluations pratiques des options en matière de politiques. Un cadre reconnu permettrait une communication réelle à toutes les étapes du processus d'élaboration des politiques, y compris des discussions sur les buts et objectifs généraux, tel que démontré au chapitre 3.

4.6 Conséquences pour le cadre de la politique

Un cadre ne peut pas décider qui devrait faire quoi dans le domaine de la politique sociale. Il peut toutefois permettre des discussions fondées sur des données empiriques sur les faits et sur l'interaction des politiques et des pratiques d'un partenaire avec celles d'autres partenaires. Il peut servir à démontrer que les initiatives de certaines personnes peuvent renforcer ou compenser les initiatives d'autres personnes. Ce type d'information devrait aider à déterminer l'évolution pratique des rôles et responsabilités.

En d'autres termes, le principal rôle architectural du cadre sera de faciliter des relations harmonieuses entre les participants du secteur public et les autres participants. Un examen utile des méthodes de coordination canadiennes (l'Entente-cadre sur l'union sociale), de celles de l'Union européenne (système de coordination ouvert) et de celles du Royaume-Uni, fait par les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, a démontré que ce type d'arrangements a tendance à présumer que la coordination peut être fondée sur des mesures des

résultats. Nous n'avons toutefois en fait qu'une capacité très restreinte de mesurer les résultats. En renforçant considérablement cette capacité, le cadre devrait aider dans de fortes proportions des mesures organisationnelles comme l'ECUS à atteindre leurs objectifs.

En outre, le processus comme tel des consultations sur le contenu du cadre et ses mesures pourrait être un outil puissant et non menaçant qui aide à renforcer les voies de communication entre les nombreux intervenants du milieu de la politique sociale.

4.7 Conséquences pour les communications publiques et l'établissement de consensus

Ce document a été envoyé aux analystes de politiques. Bon nombre de figures et d'exemples utilisés sont compliqués. Cependant, le cadre offre un véritable outil descriptif puissant concernant la politique sociale et son incidence sur la vie réelle des individus. Il nous permet de nous distancier des généralités et d'avoir des discussions en politiques axées sur une compréhension réelle des problèmes auxquels les personnes comme Olivia sont confrontées (et d'autres genres de vie typiques que l'on peut construire). Il peut aussi nous montrer l'incidence des changements politiques éventuelles sur ces vies – et nous donne une idée sur les facteurs susceptibles d'améliorer leur situation. Il peut constituer un outil puissant visant à mieux comprendre les enjeux en matière de politique sociale et à établir un consensus sur des changements d'orientation de la politique.

5. Mise en oeuvre

Notre objectif a été de décrire un cadre qui pourrait être mis en œuvre au cours des prochaines années et qui pourrait devenir de plus en plus efficace au cours de la prochaine décennie, pour autant que les travaux d'élaboration nécessaires soient financés et que les processus nécessaires soient mis en place pour dégager un consensus sur le contenu.

D'ici une dizaine d'années, le cadre pourrait être fonctionnel plus ou moins tel que décrit au chapitre 2. Des progrès considérables seraient toutefois possibles au cours des deux ou trois prochaines années. De nombreuses mises au point seraient nécessaires, même après une dizaine d'années. De nombreux gains ne seraient visibles qu'après que de plus longues séries chronologiques de données nouvelles seraient disponibles ou après que des enquêtes longitudinales couvrant des périodes plus longues de la vie des participants auraient été faites.

D'autres pays s'engagent dans des voies semblables, mais cette cadence permettrait au Canada de regagner son statut de chef de file mondial dans ce domaine.

5.1 Nous sommes beaucoup plus près du but qu'on ne le pense généralement

Les responsables de l'élaboration des politiques ne sont pas encore pleinement conscients des gains considérables qui ont été acquis au cours des dix dernières années grâce à la création de métadonnées et au recours à des méta-analyses. Ces techniques permettent d'utiliser sous diverses combinaisons des données recueillies à des fins très distinctes et en employant des méthodes très différentes.

Par exemple, la modélisation par microsimulation LifePaths de Statistique Canada combine des données du recensement, de l'Enquête sur la population active, des données longitudinales provenant d'enquêtes et de dossiers administratifs ainsi que d'autres sources pour créer une banque de données synthétique qui retrace le parcours de vie de Canadiens et Canadiennes « synthétiques ». Il est fondé sur des systèmes d'équations complexes qui établissent des prévisions vigoureuses[2]. La banque de données contient de l'information sur des individus « artificiels » qui, lorsqu'elles sont combinées pour analyse, ont les mêmes caractéristiques que la population canadienne « réelle ». Nous pouvons ainsi pousser l'analyse jusqu'au niveau le plus pointu sans nous préoccuper du respect de la vie privée. Nous avons utilisé plus haut le cycle de vie d'Olivia à titre d'exemple. Mais l'Olivia qui se trouve dans la banque de données n'est pas une personne en chair et en os, mais plutôt un être de synthèse créé pour faciliter l'analyse.

Des techniques comme une microsimulation LifePaths ne sont possibles que depuis quelques années grâce aux décuplements récents de la puissance de calcul. Les calculs nécessaires pour ces techniques sont étonnement complexes par rapport à ceux utilisés dans l'analyse classique, mais la puissance de calcul nécessaire est maintenant disponible. Les techniques ne sont pas encore aussi conviviales qu'elles le seront après quelques années de développement supplémentaires, mais elles sont déjà en place et sont utilisées dans les projets du PRP.

5.2 Domaines où une nouvelle recherche-développement est nécessaire

Pour faire de la méta-analyse, il est essentiel d'avoir à sa disposition quelques données originales. En outre, une certaine recherche et de l'élaboration de données seront nécessaires dans plusieurs secteurs clés, mentionnés pour la plupart dans le texte, notamment :

- Élaboration de mesures plus complètes des compétences et du capital humain. Il y a eu des progrès récents et importants dans la mesure homogène des compétences, la plupart étant des initiatives canadiennes

---

[2] Les améliorations au niveau de la modélisation par microsimulation ne représente que la moitié de l'histoire concernant la réalisation des projections. Des progrès ont été aussi réalisés au niveau de la modélisation macroéconomique eu égards aux enjeux sociaux. La modélisation macroéconomique permet d'évaluer les commentaires sur les comportements des personnes suite aux changements sur les marchés et de mesurer également l'incidence des changements de politiques éventuelles. Il serait idéal de pouvoir utiliser les deux types de modélisation dans la même application. Celles-ci comportent beaucoup de potentiel et, à cet égard, les premières étapes des travaux du PRP s'oriente dans cette direction. Bien qu'il reste du chemin à parcourir, des progrès récents laissent entrevoir des possibilités d'amélioration radicale concernant notre capacité de modélisation dans les années à venir.

qui ont été utilisées dans des enquêtes internationales. Il reste toutefois encore beaucoup de travail à accomplir.

- La mesure des ressources en capital social et en information est à une étape de développement encore plus précoce qui nécessitera un travail de développement considérable, y compris au niveau conceptuel. Quels sont les flux associés aux stocks de capital social? Le temps et l'information? Est-ce parallèle aux flux en ce qui concerne le capital humain – le temps et les compétences? Quel est le lien avec les flux au chapitre de la santé? Ce sont des questions délicates, mais les efforts déployés pour y répondre ne devraient pas retarder l'élaboration d'autres volets du cadre.

- Élaboration de méthodes homogènes de mesure des motifs de non-participation. Nous avons déjà de nombreuses mesures à notre disposition. Les enquêtes sur la santé et l'invalidité ont recours à diverses méthodes de mesure des obstacles physiques et mentaux à la participation aux activités de la vie quotidienne. Nous avons inventé le concept moderne du chômage (la recherche active d'un emploi pendant une période déterminée) afin de disposer d'une mesure de la non-participation au marché du travail axée sur le marché. D'autres enquêtes enregistrent divers motifs précis de non-participation à diverses activités comme la participation électorale ou la participation aux services communautaires. Il est essentiel de mettre en place un processus qui apporte une certaine homogénéité.

- Il est en outre essentiel que nous disposions d'un ensemble homogène de questions pour mesurer le degré de satisfaction lié à la participation à diverses activités au cours de la vie. Les questions sont posées régulièrement mais on n'a actuellement que très peu de certitude qu'elles permettent de faire la même mesure de façon homogène.

- Les données sur l'emploi du temps doivent également être plus homogènes, y compris en ce qui concerne le codage des multiples usages du temps. Nous avons actuellement recours à de nombreuses méthodes, notamment à un ensemble de questions précises sur la participation au marché du travail, à des enquêtes plus poussées sur les activités d'une journée précise et à diverses mesures de la fréquence de la participation à diverses institutions et activités sociales.

- Il est en outre essentiel de régler les nombreux problèmes d'ordre pratique que pose l'établissement de liens entre les familles, les transferts intergénérationnels, les ménages et la mobilité géographique.

- Il sera également important de chercher de nouvelles façons de décrire les institutions sociales, y compris les politiques et les lieux de travail. La nouvelle Enquête sur le milieu de travail et les employés fournit une base pour décrire les activités en milieu de travail. Tel que mentionné, il est essentiel de disposer de méthodes plus homogènes de description de chevauchements liés au marché et de chevauchement non liés au marché, comme l'économie sociale. Il sera essentiel d'élaborer des méthodes plus

complètes de codage des activités dans le cadre des programmes gouvernementaux.

- Il sera nécessaire de poursuivre les efforts en vue d'élaborer des mesures de l'efficacité des interventions en matière d'emploi et de services. C'est un domaine où le Canada était un chef de file mondial et où il n'est pas trop tard pour regagner cette position.

- Il est essentiel d'intégrer au cadre les questions relatives à la santé.

5.3 Quelles données devrait-on recueillir sur les individus et les institutions?

Le cadre exige des modes de description homogènes de ces individus, de ces institutions sociales et de ces ressources.

Il ne devrait pas être difficile d'élaborer des façons normalisées pour décrire la plupart des institutions et des ressources, du moins au niveau conceptuel. Le plus gros problème qui se pose est probablement lié à l'établissement de mesures qui décrivent les liens des individus avec divers types de réseaux sociaux et d'institutions autres que le marché et de trouver une façon cohérente de décrire le flux des ressources en information et des ressources en matière de soins dispensés. Par exemple, quels sont les stocks et les flux réels mesurables associés au capital social? Le travail de mesure des réseaux sociaux dans le contexte du projet du PRP sur le capital social devrait nous aider à répondre à ces questions.

Le cadre repose largement sur des modes de description logiques des individus et attribue en fait les descriptions des institutions et des ressources à l'individu. Par exemple, le « dossier » individuel d'Olivia contient de l'information descriptive sur ses employeurs et sur les programmes sociaux qui lui ont fourni des prestations. Quelles sont les autres caractéristiques des individus qui devraient être prises en compte dans le cadre?

En premier lieu, les caractéristiques persistantes ou évolutives pourraient présenter un intérêt pour la politique sociale parce qu'elles peuvent contribuer à l'exclusion (absence de participation intégrale) ou parce qu'elles permettent l'analyse de groupes qui présentent de l'intérêt (comme l'analyse selon la région géographique, l'âge ou le sexe). Conjugués à d'autres facteurs, elles ont tendance à priver les individus de la possibilité de mener une vie bien remplie dans la société et de développer leur potentiel. Ces caractéristiques englobent :

- Date de naissance, sexe, lieu de résidence au cours de la jeunesse;
- Race et ethnicité, statut autochtone, statut d'immigrant, langue maternelle;
- Caractéristiques des parents lorsque l'individu était jeune (p. ex., diverses mesures de leur statut socioéconomique);
- Valeurs et croyances religieuses;
- Compétences de base, y compris langues parlées; et
- Obstacles persistants à la participation intégrale, y compris certaines formes d'incapacité physique et mentale.

Il y a un certain nombre de caractéristiques plus transitoires qui peuvent être des facteurs importants menant à l'exclusion :

- Statut de maladie; et
- Statut de victimisation.

La liste ne contient aucun élément nouveau jusqu'à présent. Ce sont des données qui sont souvent recueillies depuis des années (quoique pas toujours intégralement ni régulièrement). Parmi les caractéristiques qui découlent de façon plus directe du cadre figurent :

- Le nombre et le type d'institutions/de réseaux auxquels participe l'individu;

- Le temps passé dans ces institutions/réseaux, y compris la durée et le séquençage. Par exemple, en ce qui concerne la participation au marché du travail, cela inclut les heures de travail et le chevauchement/séquençage du temps passé au travail avec le temps passé dans d'autres institutions de la société comme la famille, l'école et la collectivité;

- Les motifs de non-participation pour arriver à la dimension volontaire-involontaire;

- La satisfaction tirée de la participation;

- Les flux de ressources de l'individu vers les institutions et inversement. (Les flux de temps, d'argent, de biens et de services sont évalués régulièrement mais un travail de développement considérable pourrait être nécessaire dans d'autres domaines comme les flux de l'information, des compétences et de l'apprentissage);

- Les dimensions spatiales associées à la participation (situation géographique des institutions, information sur les transports et sur le navettage);

- Les avoirs individuels résultant de la participation aux principales institutions de la société – famille, éducation, travail – qui perdurent généralement au cours des dernières étapes de la vie, à savoir :

    - Les niveaux de compétences et d'instruction (qui découlent dans une large mesure de la participation aux institutions d'apprentissage formel et au marché du travail);
    - Contacts établis par l'intermédiaire des réseaux sociaux; et
    - Logement et richesse financière.

La plupart de ces éléments sont également très courants, s'ils sont pris individuellement. Une forte proportion des données sont déjà recueillies dans le cadre de l'Enquête sur la population active, des enquêtes sur le degré d'alphabétisation des adultes, des enquêtes sur l'emploi du temps et de diverses enquêtes sur la santé et l'invalidité. La difficulté majeure concerne le

regroupement des données d'une façon qui permette l'analyse longitudinale intégrée.

Outre le développement conceptuel, il est nécessaire de recueillir de nombreuses données pratiques. Par exemple, il est essentiel de faire une enquête longitudinale sur les personnes depuis le début de leur période active jusqu'à leur retraite. L'information sur les richesses personnelles doit être recueillie à intervalles réguliers. L'Enquête sociale générale explore efficacement de nombreux domaines, mais il serait possible de pousser les travaux beaucoup plus loin si les ressources nécessaires étaient en place. La microsimulation et d'autres types de métadonnées et de méta-analyses ont besoin d'être renforcés.

On peut penser que c'est une très longue énumération. Elle l'est effectivement. Cependant, nous nous appuyons sur des bases déjà très solides. En fait, un travail de développement considérable a déjà été fait dans la plupart de ces secteurs au cours des dix dernières années quoiqu'il résulte généralement d'initiatives différentes. Il s'agira principalement d'établir un cadre qui permette de tirer parti des efforts actuels.